

「항만안전특별법」시행 1년의 성과와 과제

김미주 · 김석환^{1*}

서울사이버대학교 보건행정학과, ¹동국대학교 WISE캠퍼스 보건의료정보학과

The Introduction of the Special Act on Port Safety in South Korea: First-year Results and Future Tasks

Miju Kim · Seokhwan Kim^{1*}

Department of Healthcare Administration, Seoul Cyber University

¹Department of Health Information Management, Dongguk University Wise Campus

ABSTRACT

Objectives: The successful implementation of the Port Safety Special Act is a very important matter. Now that one year has passed since its introduction, this study aims to review the achievements so far and identify future tasks.

Methods: The provisions of the Special Act on Port Safety were analyzed and the latest literature related to port safety management was reviewed. In addition, an in-depth interview was conducted with a business owner.

Results: The achievements over the past year are as follows. As business operators took greater responsibility for safety management, blind spots in safety were resolved to an extent. Specialized training for the port unloading industry was provided, and a safety management system was established for unloading docks. In addition, the Ministry of Oceans and Fisheries was able to intervene in the prevention of safety accidents at ports through the deployment of port safety inspectors. In 2022, the port industry accident frequency and death rate declined compared to the previous year.

Conclusions: The “Port Safety Special Act” has become relatively well established in the port industry over the past year. However, since the Serious Disaster Punishment Act was implemented in January of the same year, there is a limit on determining what is necessarily the effect of the Special Act. Future tasks include unifying contracts centered on cargo handling companies, supporting safety management costs, increasing the number of port safety inspectors, producing reliable port disaster statistics, and cooperating between the Ministry of Oceans and Fisheries and the Ministry of Employment and Labor.

Key words: Port safety, safety accident, safety management, Special Act

I. 서 론

2020년 4월 22일 평택항에서 플랫폼 컨테이너(flat rack container) 번들 작업 중 대학생 비정규직 파견 근로자 고 이선호 씨가 사망하였다. 한 청년이 안전교육이나 안전장비를 제공받지 못한 채 수출입 컨테이너 검수 업무에 투입되었다가 목숨을 잃은 안타까운 사건이었다. 이에 항만하역 안전관리의 전반적 재정비가 필

요하다는 요구가 더욱 강하게 일어났고, 여러 사람의 노력으로 「항만안전특별법」이 2021년 6월 7일 최초 제안되었으며(국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr>), 동년 8월 제정되었다(법률 제18369호, 2021. 8. 3. 공포, 2022. 8. 4. 시행). 반년 앞서 제정된 「중대재해처벌 등에 관한 법률」(법률 제17907호, 2021. 1. 26. 제정, 2022. 1. 27. 시행)이 일명 ‘김용균법’인 것처럼 항만안전특별법 역시 청년노동자의 사망에 대한

*Corresponding author: Seok-Hwan Kim, Tel: 054-770-2975, E-mail: rabbitear7@hanmail.net
123, Dongdae-ro, Gyeongju-si, Gyeongsangbuk-do, Republic of Korea 38066

Received: December 4, 2023, Revised: January 10, 2024, Accepted: March 18, 2024

 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.

반성의 궤를 같이하는 법률이라 할 수 있다.

이렇듯 「항만안전특별법」으로 새로운 항만하역 안전관리 제도의 기초를 설계하였으며, 「항만안전특별법 시행령」(대통령령 제32852호)과 「항만안전특별법 시행규칙」(해양수산부령 제559호)을 통해 내용을 보다 구체화하였다. 이 새로운 항만하역 안전관리 제도는 법률 시행일인 2022년 8월 4일에 맞추어 시행되었고, 지난 2023년 8월 4일을 기점으로 제도 도입 1주년이 되었다.

그렇다면 특별법 시행 1주년이 지난 현재 항만하역 안전관리에서 어떤 구체적인 성과가 있는가? 소기의 목적을 달성하려면 앞으로의 과제는 무엇일까? 중대재해 처벌법에 비해 세간의 주목도가 낮은 편이라 관련 연구가 거의 없는 실정이다(Kim & Kim, 2022). 이에 이 글에서는 항만안전특별법 시행으로 인한 최근 국내 항만안전관리의 변화와 재해 추이를 소개한다(Ⅲ). 이어 항만안전특별법의 실효화와 관련한 주요 과제를 추출하고 앞으로의 방향을 검토한다(Ⅳ). 끝으로 이상에서 논의된 내용을 요약하며 결론을 도출하기로 한다(Ⅴ).

II. 연구방법

「항만안전특별법」이 도입 목적에 맞게 항만산업현장에 잘 안착하고 있는지를 점검하기 위해 관련 법령의 규정을 살펴보고 최신 문헌을 고찰하였다. 살펴본 법령은 「항만안전특별법」, 「항만법」, 「항만운송사업법」, 「중대재해처벌 등에 관한 법률」, 「산업안전보건법」으로 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)를 이용하였다. 그리고 학술연구정보서비스(<https://www.riss.kr/index.do>)를 이용하여 ‘항만하역’, ‘항만안전’, ‘항만안전특별법’ 등의 검색용어를 사용하여 최신 논문을 수집하였으며, 일반 검색사이트를 이용해 특별법과 관련된 최근 3년간의 기사 및 문헌자료를 수합하였다. 그 외 해양수산부(www.mof.go.kr), 한국해양수산개발원(www.kmi.re.kr), 한국항만물류협회(www.kopla.or.kr) 사이트에서 공개하고 있는 문헌도 분석에 활용하였다. 「항만안전특별법」의 성공을 위한 주요 과제들을 도출하고 개선 방향을 짚어보고자 문헌고찰 외에 보조적으로 심층면접을 활용하였다. 심층면접은 컨테이너부두에서 항만운송관련업체를 10년 이상 경영하고 있는 사업주 1인을 대상으로 2차례에 걸쳐 2시간씩 실시하였다. 비구조화된 면접으로 현재 항만산업 현장에서 제기되는

제도개선의 목소리를 들어보는 방향으로 진행되었다.

III. 항만안전특별법 시행 1년의 성과

1. 항만운송참여자의 자율안전관리 강조

1) 참여자와 종사자 범위 확대

우리나라 항만에 등록된 하역사업체는 2022년 12월 말 기준 총 459개이다(KOPLA, 2023). 하역사업체를 통상 ‘하역사’로 지칭하며, 「항만안전특별법」의 시행에 따라 459개 항만하역장 단위로 자율적 안전관리를 책임지게 되었다. 특별법 제2조(정의) 제5항에서 “항만운송 참여자란 항만운송사업 및 항만운송관련사업을 영위하는 자를 말한다.”로 규정하고 있다. 「항만운송사업법」에서 명시하고 있는 ‘항만운송사업’이란 영리목적 여부에 관계없이 항만하역사업, 검수·감정·검량사업을 말하며, ‘항만운송관련사업’이란 항만용역업(줄잡이, 화물고정, 통선)·선용품공급업·선박연료공급업·선박수리업 및 컨테이너수리업을 말한다(Table 1).

‘항만운송 종사자’란 항만에서 항만운송 참여자의 사업 수행을 위하여 대가를 목적으로 역무를 제공하는 자를 말하며 그 구성과 고용 관계가 매우 복잡한 편이다. 첫째, 직접적인 항만하역 업무를 하는 하역원 고용은 하역회사와 항운노동조합으로 이원화되어 있다. 소속별 하역원 현황을 살펴보면, 2022년 12월 말 기준 하역사 소속이 13,978명(71.5%), 항운노조원이 5,564명(28.5%)으로 총 19,542명(100.0%)이다(KOPLA, 2023). 핵심 장비 및 시스템 관리를 위한 인력은 하역회사에서 직접 상근직으로 고용하는 반면, 단순노무직은 독점적인 노무공급권을 갖고 있는 항운노조에서 공급한다(Lee & Lee, 2019). 둘째, 항만하역장에는 하역원 외에 항만운송관련업체 근로자들도 동시에 작업을 한다. 이들 항만용역업체(화물고정, 줄잡이, 통선), 선용품공급업체, 선박연료공급업체, 선박수리 및 컨테이너수리업체의 근로자들은 하역사가 아니라 선사와 직접 계약관계를 맺고 항만에서 일한다. 하역사로서는 고객인 선사(화주)와 계약한 이들 부대업체의 근로자에 대해 안전관리 이행조치를 적극적으로 지시할 수 없는 상황이므로 대부분 항만안전관리의 사각지대에 머물러 있었다(Chung & Jho, 2022). 그러나, 특별법에서 항만운송 참여자와 종사자에 대한 범위를 확대 적용함으로써 항운노조원을 포함하여 부대사업체 소속 모든 근로자에 대해 사업자가 안전관리를 책임지는 법률적 근거가 마련된 것이다.

Table 1. Classification of participants in harbor transport

Classification		Business information						
Harbor transport business	Harbor loading and unloading business	Freight loading on or unloading from a ship in the harbor						
	Tallying business	When loading or unloading freight shipped, calculating the volume of freight thereof or certifying delivery or taking over the freight						
	Appraising business	Certifying, investigating and appraising in connection with shipped freight and ships (including barges)						
	Weighing business	When loading or unloading shipped freight, calculating or certifying measurement or weight of the freight						
Harbor transport-related business	Harbor service business	<table border="1"> <tr> <td>Harbor line handling</td> <td>Providing service to assist in the berthing and unberthing of the carrying vessel</td> </tr> <tr> <td>Lashing</td> <td>Securing container cargo</td> </tr> <tr> <td>Transporting</td> <td>Transporting persons or documents between the carrying vessel and the harbor using a plying boat</td> </tr> </table>	Harbor line handling	Providing service to assist in the berthing and unberthing of the carrying vessel	Lashing	Securing container cargo	Transporting	Transporting persons or documents between the carrying vessel and the harbor using a plying boat
	Harbor line handling	Providing service to assist in the berthing and unberthing of the carrying vessel						
	Lashing	Securing container cargo						
Transporting	Transporting persons or documents between the carrying vessel and the harbor using a plying boat							
Ship handling business	Business of supplying beverage, foods, consumables, rope, spare parts, and accessories for repairing, furniture, and other similar chandleries							
Bunker fuel supplying business	Business of supplying fuel for ships							
Container repairing business	Business of repairing containers.							

Source: 「SPECIAL ACT ON PORT SAFETY」 and 「HARBOR TRANSPORT BUSINESS ACT」

2) 안전교육 의무화

「항만안전특별법」 시행으로 항만운송 참여자는 항만운송 종사자에 대해 안전교육을 반드시 실시하게 되었다. 특별법 시행 이전에는 항만하역원에게 적용되는 교육으로는 「항만운송사업법」과 「산업안전보건법」에 의한 교육이 있었다. 「항만운송사업법」에 의한 교육은 주로 항운노조 소속 근로자가 받았는데 이들은 대부분 하역사에 일(day) 단위로 고용되는 관계로 체계적인 안전교육이 어려웠다. 특히 임시 출입자 또는 일용직 근로자의 경우에는 안전교육이 아예 부재하여 안전사고에 그대로 노출되는 관리적 한계가 있었다. 평택항의 청년근로자 사망 역시 이러한 경우라 할 수 있다. 또한 「산업안전보건법」에 따른 근로자 안전보건교육은 통상 하역사 소속 상근직들이 받는데, 산안법에 의한 교육은 건설업과 제조업 위주인 경우가 많아 항만하역업에 특화되지 못한 문제점이 있다. 위탁교육기관에서 개설하는 교육 중 항만하역업에 특화된 과정이 부재하여 유사업종인 조선해양플랜트 및 건설업 등을 위한 교육을 받는 경우도 많다(Lee & Lee, 2019).

특별법 시행에 따라 ‘항만운송 종사자’는 대상에 따라 신규·정기 및 기초 안전교육으로 구분하여 받게 되었으며 의무적으로 매년 안전교육을 받게 된 것이다.

임시항만출입증 발급자는 기초안전교육을, 항만운송 참여자에게 고용된 후 항만에서 그 업무를 개시하기 전인 신규자는 신규안전교육을, 항만출입증을 소유한 모든 항만운송 종사자는 매년 정기안전교육을 받아야 한다. 이에 24시간 현장에서 근무하는 항만 근로자의 여건을 감안해 항만안전 이터닝 교육시스템(항만안전교육포털, <https://www.kptiedu.kr/user/Main.do>)을 한국항만연수원에서 공급하고 있다. 기초, 신규, 정기 안전교육이 각 10분, 7시간, 4시간 제공되고 있으며, 컨테이너 부두와 일반부두 전용 2종으로 개발되어 있다. 해양수산부는 「항만안전특별법」 시행 1주년을 맞아 2023년 11월 23일 부산항만연수원에서 지방해양수산청, 항만공사 항만안전 담당자와 함께 항만안전 연수회를 진행했는데, 이 자리에서 2023년 10월 기준 항만근로자 안전교육에 약 19만 명이 이수했다고 밝힌 바 있다(<https://www.klnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=310250>).

3) 하역사업장별 자체안전관리계획 수립

「항만안전특별법」시행으로 항만운송 참여자 중 ‘항만하역사업자’에 한해 해당 하역장(공간 기준)에 대한 자체안전관리계획을 지방해양수산청에 제출하게 되었다.

또한 관리청의 승인 및 지도를 받아야 한다. 시행 첫해인 2022년 연말까지 전국 459개 하역장별로 소속이나 계약관계와 상관없이 사업장을 출입하는 모든 근로자가 포함된 '자체안전관리계획'을 수립해 관리청의 승인을 받아야 하였다. 모든 근로자라 함은 법률상의 '항만운송종사자' 즉, 소관 하역장 내에서 작업을 하는 하역원, 부대업체 직원, 장비 운전자 등 모두를 포함한다는 뜻이다. 처음 도입하는 제도인 만큼 해양수산부 해운물류국 항만운영과는 항만하역사업자의 원활한 계획수립을 지원하기 위해 2022년 6월에 항만 유형별 자체안전관리계획서 표준모델을 마련해 배포하였다. 표준안에는 작업별 위험구역 표시, 통행구역 구분, 감독자 배치, 안전수칙 준수 등을 구체적으로 반영했다. 각 항만하역사업장에서는 표준모델을 기반으로 '자체안전관리계획' 수립하여 지방해양수산청의 승인을 받은 후 안전조치 이행여부를 항만안전점검관에게 점검받게 되어 있지만 제출률 등 구체적인 실적은 아직 발표된 바가 없다.

'자체안전관리계획'은 공간적인 자율안전관리 개념을 도입한 것으로 하역사가 화물하역에서 적재·이송까지의 소관 사업장 내 모든 작업과 하역원·부대업체 직원·화물차 운전자 등 모든 근로자에 대한 안전관리 계획을 수립해 이행하는 것으로 이루어진다. '항만운송 참여자'에 속하는 여러 사업자 중 비교적 규모가 큰 편인 하역사에 자율적 안전관리 체계 구축의 큰 책임을 부여한 것이다.

2. 해양수산부의 항만안전관리 역할 강화

1) 항만안전점검관 배치

기존에 항만안전사고와 관련하여 사고 처리에 대해 고용노동부의 '근로감독관'이 담당하고 있었으며, 반면 해양수산부 및 지방해양수산청에는 안전 담당자가 전무한 실정이었다(Choi et al., 2021). 따라서 「항만안전특별법」에 따른 '항만안전점검관'의 배치는 매우 고무적인 일이다. 해양수산부 산하 11개 지방해양수산청에서 지난해 10월 말 이후 올 2월까지 첫 전문임기제 공무원으로 채용된 항만안전점검관은 현재 하역장별 자체안전관리계획 승인과 이행 여부를 확인하며, 미흡한 부분에는 시정 조치, 보완을 요구함으로써 항만하역 현장 안전지킴이로 근무하고 있다(MOF, 2022).

항만안전점검관의 역할 중 가장 중요한 것은 하역사의 자체안전관리계획 이행 여부를 점검하는 것이다. 하역장에 출입해 안전관리 상태를 점검하고, 필요시 시정

조치를 요구하기 위해서는 하역사의 안전 및 보건관리자 혹은 관리감독자들과 충분히 소통할 수 있어야 하는데 현재의 인원으로서는 역부족이다. 전국 11개 지방해양수산청이 확보한 항만안전점검관 인력은 각 1명씩 총 11명으로 애초 해수부가 행정안전부에 요청한 인력(39명)의 28.2% 수준에 불과하다. 전국의 항만하역장 수는 총 459개소(2022년 12월 말 기준)로 항만안전점검관 1인당 평균 사업장 41.7개소를 담당해야 하는 수치이다.

2) 항만안전협의체 운영

지방해양수산청은 관할 항만 안전사고 예방 등에 필요한 사항을 협의하기 위하여 노·사·정이 함께 하는 협의체를 구성하여 운영하게 되었다. 2019년 1월 이후 전국 11개 지방해양수산청은 안전협의체를 구성하여 운영하고 있지만 자율적으로 구성된 조직으로 강제력이 없기에 안전점검 활동 및 제도 수준에 머물러 있었다(Choi et al., 2021). 예를 들면, 부산항의 항만협의체의 경우 해양수산부, 고용노동부, 항만공사, 산업안전보건공단, 운영사, 항만안전관리자 협의회, 항만운송관련 사업자, 배후물류단지 사업자, 항만물류협회, 검수검정협회, 부산항만산업협회, 항운노조, 해양수산개발원, 항만연수원 등 많은 수가 참여했으나 정작 선박운항사는 빠져 있었다(Kim & Shin, 2020). 하지만 「항만안전특별법」에 의해 새롭게 구성된 '항만안전협의체'는 기존에 비해 보다 실효성 있게 운영될 것으로 기대된다. 항만은 선사(화주), 하역사, 부대사업자, 항운노조 등 여러 주체가 서로 복잡한 계약관계로 얽혀 있어 항만 전체 안전관리를 총괄할 수 있는 컨트롤타워 주체가 명확하지 않다. 특별법 제정을 계기로 노·사·정이 함께 구성되는 항만안전협의체가 컨트롤타워로서의 역할을 할 수 있기를 기대해 본다.

3. 항만재해 발생 및 강도

항만하역 재해방지를 위한 적극적인 노력과 관심으로 과거 10년 전에 비해 재해자 수는 소폭 감소하였으나 아직도 전 산업에 비해 사망자 등 중대재해의 발생 비율은 높은 상태이다(KOPLA, 2023). 항만하역재해통계 및 사례를 살펴보면(KOPLA, 2023), 2022년도의 항만하역 재해자 수는 128명으로 전년 대비 동일했으며, 2012년 기준대비 6.6% 감소했다. 2022년도 항만하역업 재해도수율 3.41로 전년대비 3.1% 감소하였으며,

Table 2. Comparison of accident occurrence trends for port unloading workers by year (Unit : person)

Classification	Year	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Death		2	4	4	4	1	1	5	3	1	4
Serious ill*		135	120	126	91	79	96	94	96	115	124	126
Sum		137	124	130	95	80	97	99	99	116	128	128
Number of workers		18,695	17,834	17,912	17,756	18,325	18,161	19,494	19,596	19,302	19,032	19,542
Port unloading		3.36	3.19	3.40	2.58	2.09	2.58	2.51	2.43	2.88	3.52	3.41
Manufacturing		3.71	3.48	3.22	2.88	2.76	2.77	2.89	3.40	3.44	3.80	-
Construction		4.53	4.96	4.05	4.18	4.78	4.86	5.33	6.64	7.09	7.68	-
Mining		30.02	34.82	45.64	55.37	62.15	75.49	81.07	100.94	112.21	142.48	-
All		2.81	2.85	2.57	2.40	2.38	2.38	2.56	2.96	2.94	3.26	-

* A seriously ill person refers to a person who requires more than 4 days of rest or medical care.

†Frequency rate = $\frac{\text{Number of victims}}{\text{Number of working hours per year}} \times 1,000,000$

Source: KOPLA(2023). Port loading and unloading accident statistics and cases in Korea. p8, 10.

Table 3. Trends in port unloading fatality rate by year (Unit : person)

Classification	Year	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Number of workers		18,161	19,494	19,596	19,302	19,032	19,542
Number of deaths		1	5	3	1	4	2
10,000 deaths rate		0.55	2.56	1.53	0.52	2.10	1.02

Source: KOPLA(2023). Port loading and unloading accident statistics and cases in Korea. p15.

2012년 기준대비 1.5% 증가했다. 도수율을 타 산업과 비교해보면 2021년 기준 하역업 3.52는 전 산업 3.26과 비교시 소폭 높았으나, 대표적인 업종인 제조업 3.80, 건설업 7.68, 광업 142.48과 비교시에는 준수한 수준이라 볼 수 있다. 이러한 경향은 10년간 비슷한 경향을 보인다. 단, 예외적으로 2016년, 2018년, 2019년 3개년의 경우 하역업 도수율이 전 산업 도수율보다 소폭 낮았다(Table 2).

작업 특성상 항만하역 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). 항만하역재해통계 및 사례를 살펴보면(KOPLA, 2023), 2022년도의 사망만인율은 1.02로 전년대비 51.4% 감소했으며 최근 6년간(2017~2022)의 사망만인율은 1.38이다(Table 3). 다만 Table 2와 Table 3의 통계에서 전체 근로자 수를 하역사의 상근직원 수와 항운노조원 수로만 파악하고 있어 「항만안전특별법」에서 명시하고 있는 ‘항만운송 종사자’ 중 출잡이, 라싱, 컨테이너수리업 같은 부대업체 소속 근로자는 제외되어 있음을

감안해야 한다.

4. 소결 : 1년 성과의 종합

이상에서 논의된 국내 항만안전관리 현황을 종합해보면, 항운노조원과 부대업체 소속 근로자까지 사업자가 안전관리를 책임지게 되면서 어느 정도 안전의 사각지대가 해소되었다. 항만하역업에 특화된 대상자별 맞춤형 교육이 시도되고 있으며, 항만하역장이라는 공간을 기준으로 자율안전관리 체계 구축이 형식상 갖춰지게 되었다. 그리고, 해양수산부는 항만안전점검관 배치를 통해 항만에서의 안전사고 예방에 적극적으로 개입할 수 있는 초석을 다지고 있음을 확인할 수 있다. 재해정도를 비교하기에는 다소 짧은 기간이기는 하나 2022년도 항만하역업 재해도수율은 전년대비 3.1% 감소, 사망만인율은 전년대비 51.4% 감소하여 수치상 개선된 것으로 확인된다. 따라서, 「항만안전특별법」이 항만산업 현장에 비교적 잘 안착하고 있다고 평가할 수 있겠다. 다만, 「중대재해처벌법」이 같은 해 1월부터 실시되었기에 이 개선된 수치가 반드시 항만안전특별법만의 효과

라 단정하기에는 한계가 있다.

IV. 제도 활성화를 위한 과제

1. 선사-하역사-부대사업자간 계약 관계 정립

항만운송에 참여하는 사업체 중 선사나 하역사보다 항만용역업(줄잡이, 라싱, 통선), 선용품공급업, 선박연료공급업, 컨테이너수리업에 종사하는 사업체는 상대적으로 영세한 편이다. 항만운송관련사업의 주요 5개 업종별 매출액 평균은 라싱업 111.7억, 선용품공급업 11.7억, 컨테이너수리업 11.0억, 통선업 5.7억, 줄잡이 5.2억이었다. 이들 업체의 평균종업원 수는 17명이고 평균자본금은 1.75억에 불과하다(Chung & Jho, 2022). 이들 부대사업자는 기업의 규모가 영세하여 비즈니스 성장에 어려움을 겪고 있으며 특히 슈퍼 갑인 선사와의 관계에서 협상력의 불균형이 존재할 수밖에 없다.

항만산업의 구조적 특성상 선사-하역사-부대사업자 사이에 계약관계가 매우 복잡하게 얽혀 있어 하역사가 이들을 모두 통제하기도 어려우며, 안전조치 책임의 주체가 불명확한 경우가 많다. 이에 정부는 하역사 중심의 계약 일원화, 즉 항만에서 제공되는 노무에 대해 하역사가 일괄 서비스 또는 계약을 할 수 있도록 제도적 정비에 나서고 있다(Chung & Jho, 2022). 선사 중심의 계약구조에서 벗어나 하역사가 선사 및 부대사업자와 일괄 계약하려면 하역사-부대사업자 간 표준계약서 도입을 장려하는 등 제도적 보완책 마련이 필요하다.

이러한 변화에는 산업현장의 동의가 기반되어야 할 것이다. 해양수산부는 하역사가 화물고정(라싱), 줄잡이, 컨테이너 수리 등 관련 업종과 일괄 계약할 수 있도록 '항만종합서비스업'을 신설하는 내용을 골자로 하는 「항만운송사업법」 개정을 추진하였다. 이러한 내용을 담은 항만운송사업법 일부개정법률안이 지난 2023년 6월 20일 신설되었고, 2023년 12월 21일 시행을 앞두고 있다. 문제는 영세한 부대사업자들이 항만종합서비스업으로 전환하는 데 다소 시간이 걸리며, 그 사이 대기업인 터미널 운영사(하역사)가 항만종합서비스업에 뛰어들 가능성도 있다. 만약 그렇게 되면 기존 영세업체는 채산성이 더욱 악화되고 폐업 위기에 몰릴 수도 있다. 복잡한 계약관계를 벗어나 안전관리를 잘해 보기 위해 신설하는 '항만종합서비스업'이 업계의 생태계를 흔드는 것이 되어서는 안 된다. 공정 관행 확립 및 자율 안전책임 확립을 위한 초석이 될 수 있도록 해양수산부

의 세심한 정책집행이 요청되는 시점이다.

「항만안전특별법」에서는 항만운송사업자의 자율관리만을 강조하고 있으며, 정작 선사(화주)에 대한 언급이 전혀 없다. 전술한 대로 항만은 복잡한 계약관계로 얽혀 있어 항만하역 작업시 안전조치에 대한 책임구분이 모호한 경우가 많은데, 사실 그 본질적 핵심에는 슈퍼 갑인 선사가 존재하며 항만에서 제공되는 근로 중 일부는 그 도급인이 하역사가 아니라 선사인 경우가 많다. 이렇듯 가장 많은 협조가 이루어져야 할 선사가 범조문에서 빠져 있는 것은 대단히 아쉬운 일이다. 선사 역시 자율안전관리에 책임을 질 수 있도록 항만안전협의체에라도 반드시 참여시켜 항만안전의 사각 지역인 선내 안전조치 및 부대사업자 관리에 책임을 다할 수 있는 의무를 부과해야 할 것이다.

2. 영세사업장 항만안전 비용 지원

「항만안전특별법」 시행에 따라 늘어난 하역사의 부담을 덜 수 있는 조치로 2022년 4월부터 항만하역요금에 '항만안전관리비' 항목이 신설되었으며, 비용은 선사와 화주가 부담한다. 항만하역요금에 톤으로 35원, TEU로는 237원의 안전관리 항목은 2022년 4월부터 신설하여 하역사가 선사(화주)에게 징수하고 있다. 단, 해당 안전관리비는 해당 목적으로만 사용하도록 규정했다. 이와 함께 하역과 항만종합서비스를 묶어 시행하는 하역사만 항만시설사용료를 2022년부터 3년간 최대 3억 원까지 10% 감면해 주기로 하였다. 국내 항만은 민자 부두를 제외한 모든 터미널이 그 소유의 주체가 국가이며, 하역사는 계약 기간 동안 장소를 대여해 사용하는 것일 뿐이다. 항만안전에 드는 시설비용을 단순히 하역사로 일원화하는 것은 근로자 안전사고를 예방하는 데 한계로 작용할 수 있다. 이에 정부는 항만 안전시설과 관련해 미비한 시설에 대한 모니터링을 꾸준히 하는 한편, 필수 안전시설 도입과 관련해서는 국비를 일부 지원한다는 방침이다. 2022년 8월부터 전국 항만사업장을 대상으로 재해예방시설 설치에 대한 공모를 거쳐 58개 하역사업장, 149건에 대해 국비 약 31억원을 지원하고 있다.

이렇듯 특별법 시행으로 인해 증가한 하역사의 부담을 경감하는 여러 조치가 취해지고 있지만 영세한 항만운송관련사업체들은 이러한 조치에서 소외되고 있다. 대형 하역사는 상대적으로 안전관련 비용 부담이 어렵지 않겠지만 영세한 사업체는 필수적인 안전장비 도입

조차 어려울 수 있음을 인터뷰를 통해 알 수 있었다. 특별법을 통해 사업자에게 자율적 안전관리를 하도록 독려하는 만큼 특히 영세사업체에 대한 정부의 관심과 지원 역시 중요하다.

3. 항만안전점검관의 적절한 활용

항만안전점검관 제도를 보완해야 한다는 지적이 나오고 있다. 11개 지방해양수산청에 1명씩 배치된 항만안전점검관이 처리할 업무량이 지나치게 많기 때문이다. 원래는 이 제도의 실효성 확보를 위해 항만안전점검관을 각 지방해양수산청별로 전국에 40여 명을 배치할 계획이었으며, 항만 물동량을 기준으로 상대적으로 수요가 높은 지방청에 좀 더 많은 인원을 배치할 예정이었으나 현재 그 규모가 축소된 상태이다. 2023년말 현재 추가 채용 계획은 없지만 향후 인원보강이 된다면 지방해양수산청에 일률적으로 균등 배치할 게 아니라 11개청의 특성과 사정을 고려해 인력 배치를 차등화해야 할 것이다. 처리 물동량이 많거나 재래식 하역장비를 사용하여 안전사고 가능성이 높은 지역일수록 차등하여 보다 많은 항만안전점검관을 배치할 필요가 있다.

항만안전점검관의 채용시 자격요건도 신중하게 검토되어야 한다. 현재 배치된 1명이 말아야 하는 범위가 넓어 법 취지를 제대로 살리기 어려운 상황에 항만에 대한 이해도나 경험이 전문한 일반 산업안전기사 또는 산업안전기사 중심으로 배치된다면 항만안전특별법 취지를 살리기 어렵기 때문이다. 항만안전점검관은 항만분야 경력을 중시하는 방향으로 채용되어야 하며 업무의 전문성을 확보하기 위한 지속적인 교육도 이루어져야 한다.

4. 항만하역 재해통계의 정교화

우리나라는 재해예방을 위한 기초자료가 되는 항만하역재해통계에 있어 수집단계에서부터 많은 문제점이 있다(Kim & Shin, 2020). 현재의 제10차 개정 한국표준산업분류의 업종 분류로는(통계청 통계분류포털, <https://kssc.kostat.go.kr:8443/>) 항만하역재해가 대략 6개 업종으로 흩어져 보고되는 데다 다른 업종의 재해와 섞여 수합되는 문제가 있다. 따라서 근로복지공단에서 집계하는 산업재해 데이터로는 정확한 항만하역재해통계를 수집하기 불가한 점이 매우 아쉬운 지점이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 한국표준산업분류 H. 운수 및 창고업(49~52)에 '53. 항만하역업 및

부대사업'이라는 중분류를 추가하는 것이다. 그렇게만 된다면 유의미한 항만재해통계 자료를 손쉽게 수집할 수 있게 될 것이다.

또한 현재의 한국항만물류협회에서 매년 발간하는 재해 관련 통계집만으로는 한계가 있다. 이 통계에서는 전체 근로자수를 하역사의 상근직원수와 항운노조원수로만 파악하고 있어 줄잡이, 라싱, 컨테이너수리업 같은 부대업체 소속 근로자는 제외되어 있어 전체적인 항만안전사고를 파악하기에 부족한 면이 있기 때문이다. 따라서 앞으로는 해양수산부가 주도적으로 관련 통계를 집계하고 분석할 필요가 있다. 항만안전점검관은 항만안전사고에 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.

5. 산업안전보건법과의 관계 및 고용노동부와의 협력

「항만안전특별법」제4조(다른 법률과의 관계) “항만에서의 안전관리에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대해서는 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「산업안전보건법」에서 따로 정하고 있는 사항은 제외한다.”에 명시되어 있듯 법률적 충돌이 발생하지 않도록 산업안전보건법을 담당하는 고용노동부의 역할을 보완하여 항만안전특별법 제정사항을 도출하였음을 알 수 있다. 법률충돌 문제는 없어 보이나 항만안전특별법과 산업안전보건법의 관계에서 비롯되는 해양수산부와 고용노동부 두 부처간 이중규제에 대해서는 검토해 볼 필요가 있다. 특히 산업안전보건공단의 경우 각 지역 본부를 통해 안전교육을 제공하는 역할을 수행하는데, 특별법에 따라 항만에 특화된 안전교육이 다수 공급되고 있다. 따라서 업무중복 및 효율화를 위해서 두 부처 담당자간 긴밀한 협조가 필요하다. 실제로 면접을 통해 안전교육을 이중삼중으로 받아야 한다는 불평이 관계자로부터 강하게 제기되었다.

「산업안전보건법」에 따라 고용노동부와 산업안전보건공단은 국내 항만에서의 안전관리 업무에 대한 행정지도 및 감독을 수행하고 있다. 항만에서 안전사고 발생시 산업안전보건법상 위반사항을 고용노동부 산하 지방고용노동청에서 조사하게 되며, 「항만안전특별법」

에 따라 해양수산부 역시 항만안전점검관을 통해 지도 감독 업무를 수행하게 된다. 산업안전보건법은 국내 모든 산업을 관장하는 법으로 특히 건설업 및 제조업에 치우쳐 있어 항만의 특수한 상황을 반영하기에는 한계가 있으므로(Lee & Lee, 2019), 항만안전특별법에 의해 실시되는 안전교육이나 항만안전점검관 활동이 노동부의 규제와 중복되지 않도록 관심을 기울이며 내용상 항만현장에 특화된 것을 제공할 수 있어야 할 것이다. 또한, 현장 인터뷰를 통해 알 수 있었던 것은 사업주 처벌에 대한 두려움으로 인해 현장에서는 항만안전특별법보다 중대재해처벌법을 더 중요하게 인식하고 있다는 사실이다.

V. 요약 및 결론

항만산업은 우리나라 수출입 물동량의 대다수를 처리하는 국가 중추 산업의 하나로 그 중요성은 매우 크다. 이렇게 중요한 역할을 하는 항만은 크레인 등 대형 하역기계와 운반장비들이 부두 내를 이동하므로 재해의 위험성 또한 높은 편으로 「항만안전특별법」의 성공적인 안착은 현장에서 의미가 크다. 시행 1년이 경과한 현재 그간의 성과를 살펴보고, 앞으로의 과제를 점검해볼 필요가 있다. 이를 위해 법률 조항 뿐 아니라 다양한 문헌 자료를 고찰하였으며 보조적으로 심층인터뷰를 진행하였다.

특별법 시행으로 인한 지난 1년간의 성과를 살펴보면 다음과 같다. 항운노조원과 부대업체 소속 근로자까지 사업자가 안전관리를 책임지게 되면서 어느 정도 안전의 사각지대가 해소되었다. 항만하역업에 특화된 대상자별 맞춤 교육이 시도되고 있으며, 항만하역장이라는 공간을 기준으로 안전관리 체계 구축이 형식상 갖춰지게 되었다. 그리고, 해양수산부는 항만안전점검관 배치를 통해 항만에서의 안전사고 예방에 적극적으로 개입할 수 있는 전문 인력을 확보하게 되었다. 재해정도를 비교하면 2022년도 항만하역업 재해도수율은 전년 대비 3.1% 감소, 사망만인율은 전년 대비 51.4% 감소하여 수치상 개선된 것으로 확인된다. 따라서, 「항만안전특별법」이 항만산업현장에 비교적 잘 안착하고 있다고 평가할 수 있다. 다만, 중대재해처벌법이 같은 해 1월에 실시되었기에 이 개선된 수치가 반드시 항만안전특별법만의 효과라 보기에는 한계가 있다.

이러한 성과 속에서 앞으로의 과제는 첫째, 항만운송

관련업의 영세성을 고려하면서 하역사 중심으로 계약을 일원화한다. 둘째, 영세 사업체의 안전관리 비용부담을 경감하는 다양한 조치가 필요하다. 셋째, 항만안전점검관 인원을 확충하고 지역별 차등배치를 고려하며 업무의 전문성 확보를 위해 자격 관리도 필요하다. 넷째, 공신력 있는 항만하역 재해통계 작성이 필요하다. 다섯째, 항만안전에 대한 지도감독 및 안전교육 제공에 있어 업무중복 문제가 발생하지 않도록 협조와 조정이 필요하다. 향후 이러한 과제에 대한 후속 연구가 활발히 진행되어 항만의 안전문화 확산 및 안전사고 예방에 실질적으로 기여할 수 있기를 기대한다. 특히, 외국의 유사 입법례를 비교분석하여 우리나라의 항만안전특별법이 다른 나라에서도 보편적인 방식인지를 검토해볼 것을 제안한다.

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.
- Kim WS, Choi NYH, Kim DH. Implications of the Tianjin Port Explosion in China, Korea Maritime Institute, 2015;14:12-13.
- Kim MJ, Kim SH. Changes in and Tasks for the Safety Management System for Port Workers: The Special Act on Port Safety, Journal of Korean Society of Occupational and Environmental Hygiene, 2022; 32(4): 449-455 (<https://doi.org/10.15269/JKSOEH.2022.32.4.449>)
- Korea Maritime Institute(KMI). Maritime and Fisheries Statistics in Korea. [Accessed 2023 Nov] Available from: URL:<http://www.kmi.re.kr/web/contents/contentsView.do?rbsldx=221>
- Korea Port Logistics Association(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>

Korea Port Logistics Association(KOPLA). Port loading and unloading accident statistics and cases in Korea, Vol. 36.; 2022. [Accessed 2023 NOV 09] Available from: URL:<http://www.kopla.or.kr>

Korea Port Logistics Association(KOPLA). Port loading and unloading accident statistics and cases in Korea, Vol. 37.; 2023. [Accessed 2023 NOV 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>)

Ministry of Oceans and Fisheries(MOF). Announcement of the implementation plan for the first professional tenure civil servant (port safety inspector) in 2022 [Accessed 2022 Oct] Available from:URL:<http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=47144&boardKey=12&menuKey=787>

Ministry of Government Legislation(MOLEG). Harbor Act. [Accessed 2023 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)