JFMSE, 31(1), pp. 264~274, 2019.
수산해양교육연구, 제31권 제1호, 통권97호, 2019.
www.ksfme.or.kr
https://doi.org/10.13000/JFMSE.2019.2.31.1.264

부산 북항 유선 관광활성화를 위한 부산항 항법 등에 관한 규칙 개정에 대한 연구

이창희 · 김진권†
한국해양대학교(교수)

A Study on the Revision of the Rules for the Busan Port Navigation Act for coastal cruise tourism revitalization in Busan North Port

Chang-Hee LEE · Jin-Kwon KIM†
Korea Maritime and Ocean University(professor)

Abstract

There is still a lack of specific legislative efforts to ensure the safety and sustainability of the industry, which is necessary for the revitalization of marine tourism. Since Port of Busan is the first trade port in Korea from the opening to the present, economical and safe entry and exit of large merchant vessels are given priority, so it is operated according to Article 5(Busan Port Navigation Act). Nevertheless, not only the traffic volume of the present Busan North Port has decreased remarkably compared to the past 10 years ago, but also prohibiting the passage of certain vessels. There is a problem of equity with other ships. In addition, in the case of Yeosu, Incheon, etc., in the case of not establishing a prohibited traffic zone for the warship in a lot of trade ports, a reasonable level of security for ship safety management should be completed. Therefore, this study aims to improve the related system and to improve the related system based on the criteria of Busan Port Navigation Act in terms of ensuring the safety of maritime traffic, which is a pre-task for the activation of tours connected with the waterfront business of the Busan.

Key words : Maritime traffic, Tourism, Coastal cruise, Busan port, Waterfront busan port navigation act

Ⅰ. 서 론

2017년 부산을 방문한 내·외국인 관광객의 개인정보(휴대전화와 신용카드 사용액 등)를 빅데이터로 코딩하여 부산관광산업 동향분석 자료에 따르면(BMC, 2018), 부산을 방문한 관광객 중 내국인은 1천236만명, 외국인은 119만명으로 총 1천355만명정도로 2017년 약 1천265만명 보다 7.1% 증가한 것으로 집계되었다. 특히 부산을 방문한 내·외국인 관광객은‘해양수도’인 부산의 이미지를 연상하여 해상관광, 서면, BIFF광장, 자갈치·국제시장, 해운대, 광안리, 송정 해수욕장 등을 중심으로 관광하고 있으나, 현실적으로 2차적인 부가가치 창출형 관광이 아닌 단순한 시각적 관광형태에 머물러 있는 실정이다. 따라서,‘부산’이라고 하는 해양브랜드를 선박과 해양을 중심으로 하는 관광으로 연계할 수 있는 새로운 관광플랫폼의 개발과 이를 지원하는 제도의 개선이 필요

† Corresponding author : 051-410-4234, jinkwon@kmou.ac.kr
※ 이 논문은「부산(북항) 유선 운항관련 선박통항 확보방안 연구」보고서를 기반으로 수정·보완한 것임.

한 시점이다. Park (2014)에 의하면 결국‘부산’과 ‘해양’이라고 하는 브랜드를 활용하여 부산만이 갖고 있는 섬, 항만, 항로, 워터프런트(waterfront) 등을 선박이라는 매개체를 이용한 해상관광으로 연계하여 부가가치를 창출하는 전략이 핵심이다. 특히 부산의 경우 부산신항의 개발로 인하여 재래 및 컨테이너 항만물동량(북항→신항)이 상당수 이동 및 재배치되고, 부산 북항을 중심으로 하는 신개념 해양레저 공간 확대 등 사회적 기능을 강화하려는 정책이 추진 중에 있음에 따라 북항 유선사업을 활성화하여 이를 지원하는 정책이 조속이 추진되어야 한다.

이러한 사회적 요구의 영향을 반영한 듯 2017년부터 부산광역시와 민간업체 등을 중심으로 영도대교, 자갈치시장 일원을 중심으로‘부산남항 유람선 운항’등과 같은 다양한 해양관광 상품이 개발되어 운영되고 있다. 그리고 해상관광으로 인하여 발생할 수 있는 위험성을 최소화하기 위하여 주요 해상교통항로를 이용하는 선박의 안전성과 해상교통 흐름의 효율성을 모두 만족할 수 있는 ①부산남항 선박운항관리 방안에 관한 연구용역(2016), ②유선 및 도선 안전기준 및 관리체계 개선방안(2018) 등과 같은 선행 연구들이 지속적으로 진행되었다. 그러나 여전히 현재의 해양관광 활성화에 필요한 유선사업의 안전성과 지속성을 담보하기 위한 구체적인 법령 개선노력이 부족한 것이 현실이다. 즉,‘부산항 항법 등에 관한 규칙’의 개선을 통한 구체적이고, 실효적인 유선의 안전한 운항을 담보하는 개선안이 마련될 필요가 있다.

개항부터 지금까지 부산항은 우리나라 제1의 무역항이기 때문에 대형 상선의 안전한 선회, 입출항이 우선시 됨에 따라 부산항 항법 등에 관한 규칙 제5조(유선 등의 운항금지)에 의거하여 유선 운항금지구역을 설정하여 운항을 제한한 것이 사실이다(Kim et al., 2012). 그럼에도 불구하고 지금의 부산 북항은 선박교통량이 과거와 비교하여 현저하게 줄어들었을 뿐만 아니라 유선이라는 특정 선박에 대하여 일정 해역에 대하여 통항을 금지하는 것은 부산항의 항내를 자유롭게 운항하는 여객선, 도선, 어선 등과 같은 다른 선박들과의 형평성 문제가 있다. 더불어 여수, 인천, 목포 등과 같이 많은 무역항에서 유선에 대한 통항금지구역을 설정하지 않은 사례를 비추어 보았을 때 합리적인 수준의 선박안전관리에 대한 담보가 완비되어야 하고, 이를 기초로 부산항 항법 등에 관한 규칙의 개정을 고려해야할 시점이다. 따라서 이 연구는 부산 북항을 중심으로 해항도시의 워터프런트 사업과 연계된 유선 관광의 활성화를 위한 선결과제인 해상교통의 안전성을 담보하는 측면에서 부산항 항법 등에 관한 기준을 중심으로 관련 제도의 개선 및 시사점을 제시하였다.

Ⅱ. 부산 북항의 해상교통 현황 및 유선사업의 의의

1. 부산 북항의 해상교통 및 유람선 운영 현황

가. 부산 북항 주요항로의 구성 및 특징

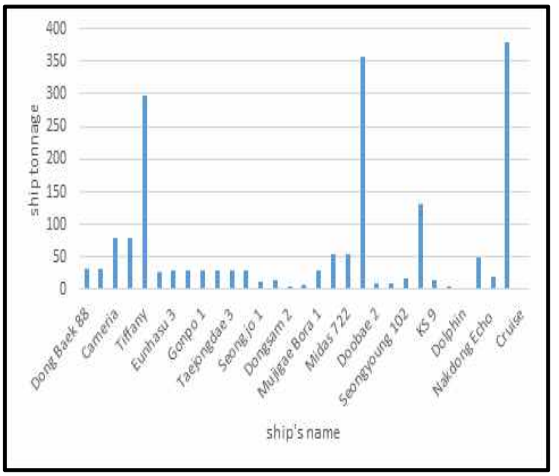
부산항은 입・출항하는 선박들의 안전항해를 위하여 제1・2・3항로(북항, 남외항, 감천항) 및 부산항 진입항로 등 4개의 법정항로를 지정・운영하고 있으며, 가덕도 입구~부산 신항만간 수로에 1개의 추천항로를 운영하고 있다. 기본적으로 총톤수 5톤 미만의 선박을 제외한 모든 선박은 지정항로의 우측으로 통항해야 하며, 위반시 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률에 따라 처벌을 받을 수 있다. 제1항로(부산항로)는 연합철강에서 오륙도 방파제 밖 1㎞지점까지의 북항 중앙에 있는 항로로서 영도의 내항입구 방파제 양단의 등대사이의 중심점과 조도와 오륙도 사이의 북항 방파제 부근까지 남동~북서로 길이 약 6㎞, 폭 약 400m(남쪽 항계에서는 약 1㎞)로 설정되어 있다. 또한 제1항로는 항로입구(항계) 남동쪽에는 입출항 선박의 안전항해를 위하여 통항분리대(중

앙에 등부표와 Racon 설치)를 설치하여 운영하고 있다. 그리고 통항분리대를 중심으로 부산항에 입항하고자 하는 선박은 입항항로(분리대 오른편)를 이용하고, 출항하고자 하는 선박은 출항항로(분리대 왼편)를 이용하여야 한다.

나. 부산항 유람선 운영 현황

현재 부산을 기점으로 운항되는 주요 여객 및 유람선의 항로는 한국(부산)↔일본(시모노세키, 쓰시마 등) 항로, 부산↔제주 항로, 부산 기착 국제크루즈항로 등으로 구분할 수 있다. 그리고 부산항을 중심으로 운항되고 있는 유람선은 당일 운항 유람선으로 2~3시간 정도의 항해 및 주변 섬, 해안, 항구, 다리 등을 관광하는 경우가 대부분이다. 특히 총 28척의 유람선 중 1980년대 건조선박 5척, 1990년대 건조선박 14척, 2000년대 건조선박 4척, 2010년대 건조선박 5척이다. 즉, 전체 유람선의 67.9%가 건조 후 20년 이상 경과한 노후선박이다. 그리고 [Fig. 1]과 같이 티파니호, 마이다스 722호, 자갈치 크루즈를 제외하면 대부분의 선박은 100톤 이하의 소형선박이다. 이처럼 부산항에서 운항되고 있는 유람선관광은 관광유람선업에 등록되지 않은 상태의 약 30~100톤의 소형선박을 이용한 유선업의 형태로 운항되고 있으며, 이러한 소형유람선과 차별화된 연안용 중대형 유선이 도입되어 모세혈관처럼 해안의 절경을 잇는 관광과 다양한 해양관광을 연계하는 사업모델이 필요하다.

그리고 계류지는 해안과 접안시설이 있는 부산의 6개 구에 분포하고 있으며 영도구에 9척, 해운대구에 5척, 남구에 4척 등으로 주로 육상 관광지로서 선착장이 있는 곳이다. 관광지 별로는 영도구와 서구의 태종대권역이 10척으로 가장 많고 해운대와 오륙도 권역 9척, 북항과 오륙도 권역이 3척, 낙동강 권역이 2척 등으로 나타나고 있고, 2017년부터 부산 남항을 중심으로 1척이 운항하고 있는 실정이며 해운대 사이의 해안과 대교관광에 치중되고 있다. 향후 유람선의 여객 편의, 안전성을 고려할 때 유람선의 톤수와 척수도 증가할 것으로 추정됨에 따라 유람선 운항 항로의 안전 확보가 시급히 요구되고 있다.



[Fig. 1] Coastal Cruise Operation Situation in Busan Port

2. 유선사업의 의의

가. 정의

유선 및 도선 사업법 제2조(정의)에 따르면, 유선사업은 유선 및 유선장을 갖추고 수상에서 고기잡이, 관광, 그 밖의 유락(遊樂)을 위하여 선박을 대여하거나 유락하는 사람을 승선시키는 것을 영업으로 하는 것으로서「해운법」을 적용받지 아니하는 사업을 의미한다. 여객운송사업과 유선사업의 공통점은 화물이 아닌 사람을 대상하는 점에서 동일하나 여객운송사업은 출발지와 목적지가 분명한 사람의 이동을 목적하는 반면 유선사업은 사람이 선박에 승선하여 섬, 다리, 해안경관에 대한 관광 등의 유람을 목적으로 하여 출발지와 도착지가 같은 경우가 대부분이다. 현재 해운법 제2조(정의)상 해상여객운송사업은「해운법」에 의거하여 여객운송사업과「유선 및 도선사업법」에 의한 유・도선으로 각각의 소관부처가 해양수산부와 행정안전부로 구분되어 있으며, 특히 안전관리 부분의 경우 해양경찰청에서 담당

하고 있다.

나. 운항상 주의 사항

유선사업의 경우 항로를 따라 안전하게 통항해야하기 때문에 반드시 다음의 사항에 대한 주의가 필요하다. 첫째,“유선 및 도선사업법 제3조 ⑥ 관할관청은 제1항에 따라 사업자가 면허를 발급할 때에 유·도선의 안전강화 및 편의시설 확보 등을 위하여 행정안전부령 또는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조건을 붙일 수 있다.”에 의거하여 부산(북항)과 같이 선박의 통항량이 많은 해역에 대해서 유선사업의 안정성을 담보하기 위하여 사업자에게 안전강화와 관련된 조치를 면허 허가 요건상에 명시할 것으로 예상된다.

둘째, 부산항 북항의 경우 유선사업 중 면허를 받아야 하는 대상은 유선의 규모가 총톤수가 5톤 이상인 선박이거나 총톤수가 5톤 미만인 선박 중 승객 정원이 13명 이상인 선박 또는 영업구역이 2해리 이상인 경우의 모두에 해당됨에 따라 반드시 관할관청을 상대로 면허 및 신고를 통해서 사업을 허가받아야 한다.

셋째, <Table 1>과 같이 유선사업자는「기상법」에 따른 호우, 대설, 폭풍해일, 강풍, 풍랑, 황사, 건조, 한파, 폭염 등과 연계된 기상특보 발효 시 유선을 운항할 수 없음에 따라 기상변화에 따른 엄격한 운항통제를 따라야 한다(Kim and Kang, 2011).

그러나 평수구역이나 평수구역이 없는 해수면의 경우에는 대통령령으로 정하는 범위의 해수면 즉 유도선 사업법 시행령 <별표 2>에 따른 기상특보 발효 시 운항할 수 있는 해수면의 범위에서 운항하는 유람선은 유선 및 도선 운항제한 기준(부산해양경비안전서공고 제2015-6호, 2015.1.23, 제정)으로 정하는 기준 및 절차에 따라 기상특보 발효 시에도 운항할 수 있다. 단, 해당 영업구역의 실제 기상상태를 확인하여 안전운항에 지장이 있다고 판단할 때에는 유・도선의 운항을 제한할 수 있다. 또한 선박안전법 시행규칙 제15조 제2항 별표4의 평수구역 제9구에 따르면, 운항제한 조건은 기상청 발표 해상날씨를 기준으로 하되, 기상을 감안하여 운항통제권자가 조정할 수 있다. 그리고 운항제한은 풍속, 파고, 시정 중 어느 하나의 조건만이라도 해당되어도 운항을 제한할 수 있다. 대표적으로 속초항의 경우 속초해경에서‘기상특보 시 유도선 운항제한기준’을 신설하여 유람선 승객의 안전을 최우선해 현지기상, 항로상 위해요소, 선박의 조종성능 등을 확인한 후 최종적으로 통제여부를 결정하고 있다.

<Table 1> Limitations on the operation of coastal cruise

Index	Operational limit by tonnage				
	Less than 10 tons	10～30 tons		30～100 tons	Over 100 tons
Coastal Cruise	not allowed	wind speed	12m/s over	14m/s over	14m/s over
		wave	2m over	2.5m over	3m over
		visibility	1km less than	1km less than	1km less than

Ⅲ. 부산 북항 유선사업과 관련된 용어 정의 및 관련된 주요 법령 검토

1. 유선과 관련된 주요 용어의 법적 정의

기본적으로 선박은 선박법에 따라 기선, 범선, 부선으로 크게 구분되며, 선박안전법, 해사안전법, 수상레저안전법 등에 의거하여 일정 규모 이상의 선박에 관한 속도, 선체길이 등과 관련된 기술적인 기준으로 각각 정의하고 있다.

그러면 이 연구에서 논하고 있는 유선(遊船)의 사전적 의미는 강 또는 바다 등에서 뱃놀이를 하기 위한 배로 정의되고 있다. 그러나 현대적 관

점에서 유선은 관광진흥법 시행령에 명시하고 있는 관광유람선 또는 소형크루즈선 등과 혼용하여 사용하고 있다. 그리고 현재 실무에서 사용되는 유람선의 정의는 관광 또는 유람을 목적으로 사용하는 선박으로 자연경관, 관광명소가 있는 강·호수·만·연안 등을 항해하는 소형선박을 의미한다(Kim et al., 2014). 따라서 앞서 검토한 유선사업과 같이 유선의 외형을 중심으로 양태적 정의의 관점에서 항해지역·크기·운항방법 등 그 이외의 분류방법으로 이를 구체화하는데 한계가 있다. 따라서 실무적으로 용어 사용에 많은 혼선이 발생함에 따라 유사한 개별 용어에 대한 법적 구분에 의거하여 용어를 구체적으로 구분할 필요가 있다.

첫째, 유선 및 도선은 유선 및 도선 사업법 시행령 제3조에 따라 5톤 이상(5톤 미만인 경우 승객 13인 이상 선박)이다.

둘째, 여객선은 선박안전법 제2조제10항에 의거하여 13인 이상의 여객을 운송할 수 있는 선박을 말한다.

셋째, 카페리여객선은 카페리선박의 구조 및 설비 등에 관한 기준 제2조(정의)에 의거하여 차량을 육상교통 등에 이용되는 그대로 적재·운송할 수 있는 갑판이 설치되어 있는 선박으로서 13인 이상의 여객을 운송하는 선박을 말한다.

넷째, 선박안전법 제2조제11항에 따라 소형선박은 선박의 길이가 12미터 미만인 선박을 말한다.

2. 사업의 특징에 따른 유선의 종류 구분

관광진흥법 시행령 제2조(관광사업의 종류)상의 관광유람선업은 일반관광유람선업과 크루즈업으로 분류되고 있으며, 일반관광유람선은「해운법」과 「유선 및 도선사업법」에 따른 유선사업의 면허 또는 신고의 대상 선박이다. 관광유람선업은 일반관광유람선업과 크루즈업으로 구분되며, 일반관광유람선업은「해운업」에 다른 해상여객운송사업의 면허를 받은 자나「유선 및 도선사업법」에 따른 유선사업의 면허를 받았거나 신고한 자가 선박을 이용하여 관광객에게 관광할 수 있도록 하는 업을 의미한다. 그리고 크루즈업은「해운법」에 따른 순항여객운송사업이나 복합 해상여객운송업의 면허를 받은 자가 해당 선박 안에 숙박시설·위락시설 등 편의시설을 갖춘 선박을 이용하여 관광객에게 관광을 할 수 있도록 하는 업을 의미한다.

3. 국내 해사법상 유선과의 법률 관계 검토

가. 선박등기법에 따른 재산권 행사

선박등기법은「선박법」에 따라 선박의 등기에 관한 사항에 대한 정함을 목적으로 소유권, 저당권, 임차권의 설정·보존·이전·변경·처분의 제한 또는 소멸의 등기할 사항과 관할 등기소를 규정하고 있다. 적용 범위는 총톤수 20톤 이상의 기선과 범선 및 총톤수 100톤 이상의 부선에 대하여 적용하고, 다만,「선박법」제26조 제4호 본문에 따른 부선은 해당되지 아니한다. 따라서 선박의 등기와 등록은 항행구역에 상관없이 선박의 크기에 따라 법의 적용여부가 결정되므로 총톤수 20톤 이상의 기선에 해당하는 유선은 모두 적용을 받게 된다.

나. 선원법 및 선박직원법에 따른 유선의 승무

선원법이 적용되는 장소적 관점에서 영업구역이 호소, 하천인 유선에는 적용되지 않고, 영업구역이 바다인 유선은 적용되므로 선박의 크기와 상관없이 항행구역이 호수, 강 또는 항내만을 항행하는 경우가 아니면 유람선도 선원법의 적용을 받게 된다. 즉, 부산항 해수면을 항행하는 유람선의 경우 선원법 적용대상이다.

그리고 선박직원법과 관련하여 유선의 경우 영업구역이 호소, 하천인 유선은 총톤수 5톤 이상인 경우에 적용되고, 영업구역이 바다인 유선은 톤수에 상관없이 영업구역에 따라 적용된다. 즉 유선은 영업구역에 따라 대상선박이 달라진다.

그럼에도 불구하고 부산항 해수면을 항행하는 유람선의 경우 선박직원법의 적용대상에 해당한다.

또한 해당 수역의 관할해양경찰서는 선박직원법의 적용을 받지 아니하는 유·도선에 종사하는 선원의 기준을 명시하기 위하여 별도로 「유선 및 도선의 안전운항 등에 관한 지침」을 마련하여 적용하고 있다. 또한 최근 낚시어선, 소형선박 등과 관련된 사고가 지속적으로 발생함에 따라 해양경찰은 유·도선의 승선경력이 동일한 영업구역에서 6개월 이상인 사람(공공기관의 확인서를 첨부), 안전검사시 관할해양경찰서장이 선원자격 실제운항시험을 실시하여 유·도선의 안전운항 조종능력이 있다고 인정하는 사람이 승선해야 함을 허가조건으로 명시하고 있다(Kim et al., 2014). 따라서 부산 북항과 같이 해상교통량이 혼잡한 해역의 경우 사업자가 스스로가 선원의 자격 기준을 상향하여 승선시킴으로서 선박통항의 안전을 확보하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 특히 여객의 안전을 담보하기 위하여 사업자는 본선 선원 또는 별도의 승선인원을 추가하여 「유·도선사업법 시행령」 제20조에 따라 인명구조요원 자격을 취득한 사람, 해군 또는 해양경찰로 복무한 자로서 수상인명구조에 경험이 있는 사람, 한국해양수산연수원에서 안전 및 해양사고방지교육을 이수한 사람, 그 밖에 상당하는 자격이 있다고 관할관청이 인정하는 사람을 인명구조요원을 배치해야 한다.

다. 유선의 안전운항 관련

첫째, 선박안전법은 선박의 감항성 유지를 위한 시설 및 안전운항에 필요한 사항을 규정하여 국민의 생명과 재산을 보호함을 목적으로 한다. 그리고 선박의 시설, 선박의 검사, 선박시설의 기준 및 안전항해를 위한 조치 등에 있다. 적용 범위와 관련하여 선박안전법은 대한민국 선박의 경우에는 선박의 크기에 상관없이 적용된다.

다만, 군함 및 경찰용 선박, 노와 상앗대만으로 운전하는 선박, 「어선법」에 따른 어선, 그 외의 선박으로서 대통령령이 정하는 선박 예컨대, 선박안전법 시행령 제2조에 명시된 선박검사증서를 해양수산부장관에게 반납한 후 해당 선박을 계류한 경우의 선박, 「수상레저안전법」 제37조에 따른 안전검사를 받은 수상레저기구, 추진기관 또는 범장(帆檣)이 설치되지 아니한 선박으로서 평수(平水)구역{호소·하천 및 항내의 수역(「항만법」)}에 따른 항만구역이 지정된 항만의 경우 항만구역과 「어촌·어항법」에 따른 어항구역이 지정된 어항의 경우와 해양수산부령으로 정하는 수역 안에서만 운항하는 선박, 추진기관 또는 범장이 설치되지 아니한 선박으로서 연해구역을 운항하는 선박 중 여객이나 화물의 운송에 사용되지 아니하는 선박, 「내수면어업법」 제6조·제9조 및 제11조에 따른 면허어업·허가어업 또는 신고어업에 사용되는 선박으로서 2007년 11월 4일 이전에 최초로 법 제8조에 따른 정기검사를 받은 선박은 적용을 제외한다.

그리고 외국선박의 경우에는 「해운법」에 따른 내항정기여객운송사업 또는 내항부정기여객운송사업에 사용되는 선박, 「해운법」에 따른 내항화물운송사업에 사용되는 선박, 국적취득조건부 나용선에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 이 법의 전부 또는 일부를 적용한다. 종합하면, 선박안전법은 선박의 크기와 상관없이 적용되고, 어선과 수상레저기구만 적용이 배제된다. 유람선의 경우 영업구역과 상관없이 전부 적용됨에 따라 부산 북항에 투입되는 유선의 경우 선박안전법 적용 대상이다.

둘째, 선박 입항 및 출항 등에 관한 법률에 따라 유선의 운항수역은 개항 및 지정항의 항계 내(within the harbour limit)로 규정하고 있으나 유해물 투기 등에 대하여 수로를 보전하기 위한 경우에는 항계 밖 10,000미터 까지 확대하여 이 법을 적용한다. 그리고 대상선박은 지정된 수역(개항 및 지정항의 항계)에 한해 선박의 종류 및 크기에 상관없이 모든 선박에 대하여 적용(단, 항로항행의무는 우선피항선 이외의 모든 선박에 한

함)된다. 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률상 유선의 경우 영업구역이 호소, 하천인 유선은 적용되지 않고, 영업구역이 바다인 유선은 개항 및 지정항의 항계 내의 수역에서 법의 적용을 받으나 우선피항선의 개념에 포함되는 20톤 미만의 유선은 항로 항행의무를 지지 않는다. 결국 부산 북항에 투입될 유람선이 20톤 미만의 경우 우선피항선에 해당하고, 부산항 항법 등에 관한 규칙 제4조(항법)“5부두 물양장, 시민부두를 출입하는 우선피항선은 북항 내항방파제 내측 구역에서 입항 또는 출항하거나 이동하는 여객선 및 화물선 등의 진로를 피하여 항행하여야 한다.”라는 규정에 따라 항로상의 타 선박의 진로를 피해서 항해해야한다.

셋째, 해사안전법의 경우 선박의 크기 및 선종에 상관없이 항행수역에 의하여 적용여부가 결정되므로 유선의 경우 영업구역이 호소, 하천인 유선은 적용되지 않고, 영업구역이 바다인 유선은 해항선이 항행할 수 있는 수역에서 톤수에 상관없이 적용되어 유선의 영업구역에 따라 적용이 다르게 적용된다. 그럼에도 불구하고 부산항 유선의 경우 해항선이 항행할 수 있는 수역을 항해하는 톤수 구분 없는 선박임에 따라 적용된다.

넷째, 수상레저안전법의 경우 해수면과 내수면을 항해하는 수상레저기구에 한하여 적용되므로 유선은 적용되지 않는다. 또한 유선은 수상레저안전법에 따라 적용수역은 해수면과 내수면에 적용되고, 적용대상은 수상레저기구로 수상레저 활동에 이용되는 선박이나 기구로서 대통령령으로 정하고 있다. 그리고 적용배제의 대상은「유선 및 도선사업법」에 따른 유·도선사업 및 그 사업과 관련된 수상에서의 행위를 하는 경우,「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업 및 그 사업과 관련된 수상에서의 행위를 하는 경우,「낚시 관리 및 육성법」에 따른 낚시어선업 및 그 사업과 관련된 수상에서의 행위를 하는 경우가 여기에 해당된다. 그리고 유선은 유선 및 도선 사업법에 따라 해사안전법의 적용을 받지 아니하는 유선 및 도선의 운항안전을 확보하기 위한 운항규칙을 대통령령으로 규정하여 항법 및 필요 신호 등을 정하고 있다. 유선 및 도선사업법의 경우 유선의 크기와 상관없이 해사안전법의 적용을 받는 수역에서는 해사안전법의 항법규칙을 적용받고, 그 외의 유람선의 영업구역은 유선 및 도선사업법의 운항규칙에 적용을 받는다. 따라서 부산 북항에 투입되는 유선의 경우 영업구역이 호소, 하천이 아니기 때문에 해사안전법에 따른 운항 규정을 준수해야 한다.

라. 유선의 사업면허의 인·허가 관련

해운법상의 해상여객운송사업을 수행하는 선박은 여객선으로 분류됨에 따라 유선 및 도선 사업법상의 유선사업을 수행하는 유선은 해운법의 적용을 받지 않는다. 왜냐하면 유선 및 도선 사업법의 경우 하천과 바다가 연결된 구역, 호소나 하천 구역, 바다 구역으로 구분되는 영업구역에 따라 도선사업 및 유선사업을 결정하고 있고, 모든 유람선은 이 법의 적용을 받게 된다. 그러므로 부산항 해수면을 항행하는 유람선의 경우 해운법에 적용을 받지 않고, 유선 및 도선 사업법에 따른 사업면허의 인·허가를 받아야 영업이 가능하다.

마. 해양환경오염과 유선의 운항 관계

해양환경관리법은 선박의 크기 및 선종에 상관없이 수역에 의하여 적용여부가 결정된다. 따라서 모든 유선은 영업구역에 상관없이 이 법의 적용을 받음에 따라 부산항 유선의 경우에도 동일하게 적용된다(Ha and Han, 2018).

Ⅳ. 부산 북항 통항안정성 확보를 위한 문제점 식별 및 법률 개정

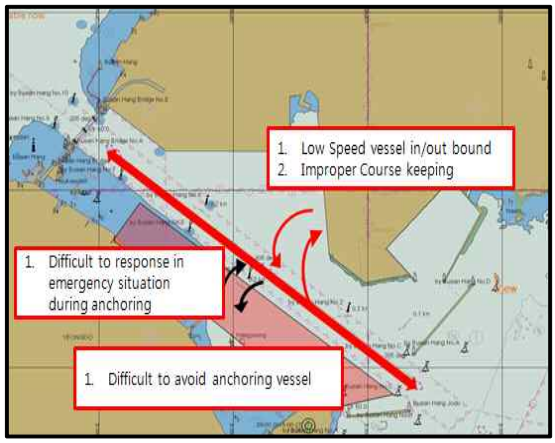
1. 유선 안전운항의 개요

유선사업자와 선원은 선박의 안전을 점검하고 기상 상태를 확인하는 등 안전운항에 필요한 조

치를 하여야 하며, 승객에게 위해(危害)가 없도록 수면(水面)의 상황에 따라 안전하게 유선을 조종해야 한다. 특히 유선사업자와 선원은 여객을 대상으로 안전한 승선·하선의 방법, 선내 위험구역 출입금지에 관한 사항, 인명구조장비의 위치 및 사용법, 유사 시 대처요령을 작성하여 유선장 및 행정안전부령 또는 해양수산부령으로 정하는 유선의 선실이나 통로에 비치해야한다. 그리고 출항하기 전에 승객에게 이와 관련된 영상물의 상영 또는 방송 등을 통하여 관련 여객이 숙지할 수 있도록 안내하여야 한다. 그리고 유선사업자와 선원은 음주, 약물중독, 그 밖의 사유로 정상적인 조종을 할 수 없는 경우 유선을 조종하여서는 아니 된다. 여기에서 의미하는 음주로 정상적인 조종을 할 수 없는 우려가 있는 경우는「해사안전법」제41조 제5항에 따른 술에 취한 상태를 의미한다. 또한 유선사업자와 선원은 안전운항을 위하여 필요한 경우 및 대통령령으로 정하는 소형 유선의 경우에는 승선자 전원에게 구명조끼를 착용하도록 유도해야한다.

2. 제1항로를 중심으로 유선운항에 따른 해상교통의 흐름과 관련된 문제점 식별

부산 북항 제1항로는 1982년 자성대 컨테이너 부두 축조를 시작으로, 1991년 신선대 컨테이너 부두, 1997년 감만 컨테이너 부두, 1996년 우암 컨테이너 부두, 2002년 신감만 컨테이너 부두, 2006년 해군기지 건설, 2006년 동삼동 국제여객부두의 축조 등으로 인한 정박지 축소로 내항의 항해 환경은 점차 악화되고 있는 것이 현실이다. 현재 제1항로를 따라 항해하는 선박은 부산항 항법 등에 관한 규칙(부산지방해양수산청고시 제2017-269호)에 의거하여 아래의 <Table 2>와 같이 8노트 이하의 속력으로 일정한 침로로 항해하여야 하지만, 신선대 부두 또는 감만 부두에 접·이안하는 선박의 경우 저속 항해 및 일정하지 않은 침로로 항해하게 된다. 또한 [Fig. 2]와 같이 부산 북항 내부 묘박지(예 : O-2, M-7~9)에서 투묘/양묘하는 선박도 저속 항해 및 일정하지 않은 침로로 항해하며, 묘박 중인 선박의 경우 풍향에 따라 8자 선회운동을 함에 따라 선박의 운동을 예상하여 침로를 결정하고, 비상 상황에 대한 대응을 결정하는데 많은 어려움이 존재한다.



[Fig. 2] No.1 Traffic route in Busan Port

그러므로 제1항로를 벗어나는 신선대 부두 또는 감만 부두쪽 해역 및 묘박을 위해 조속 항해 또는 일정하지 않은 침로로 항해하는 등 예측이 곤란한 영도기준 서편으로 벗어나는 것은 안전성을 담보하지 못하므로 유선의 항행금지구역으로 설정하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 또한 제1항로를 통하여 제4항로와 5부두 물양장을 통항하는 선박들이 많은 상황을 고려하여 최대한 조우관계를 만들지 않는 것이 타당할 것이므로, 섬, 해안, 다리 등을 관광해야하는 측면에서 별다른 실익이 없는 5부두 물양장 중심의 유선 통항은 금지하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 왜냐하면 5부두 중심의 물양장은 수심이 약 4.0미터 이내로 1,000톤 미만의 소형선박이 주로 접안/이안하면서 유류, 급수, 기타 잡용 업무를 수행함에 따라 해당 부두에서 출항하는 선박들과 교행 또는 횡단하면서 교통흐름에 위험을 유발할 수 있기 때문이다.

<Table 2> Max. Navigation Speed of No.1 sailing route in Busan Port

Area	Vessel	Max. Speed
Narrow channel between Is of Oryukdo and Is of Jodo near.	all vessels	Under 8 knots

3. 부산 북항 유선운항에 따른 해상교통의 안정성 확보를 위한 법률 개정

가. 주요 개정 항목 식별

선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률에 의거하여 부산항의 수상구역 등에서 항법, 정박지, 항로, 속력제한 등과 다양한 사항을 규정함으로써 안전한 선박운항의 확보와 해상교통질서를 유지함을 목적으로 제정된 부산항 항법 등에 관한 규칙과 관련하여 <Table 3>, <Table 4>와 같이 제4조(항법) 규정에 진로방해 규정을 신규로 삽입하고, 제5조(유선의 운항금지 등)에 문구 수정 및 선박설비 확충을 개정요건으로 제시하였다. 이를 통해서 부산 북항내에서 유선의 안전한 통항에 필요한 항로 이용시 준수사항 및 항법을 규정함으로써 통항의 안전성을 높이고 책임을 부과해야할 필요가 있다.

<Table 3> Proposed amendment of the Regulations Article No.5 for the navigation of Busan Port

Article	Current	Revision
No. 5	① However, Section 1 permits the operation of the next zone only when the crossing of the route and the direction of the bow at an angle close to a right angle, and the quarantine cemetery waters are granted permission within the range not causing any disruption to the quarantine service.	① However, if permission is given to pass through the first route, if the next zone is crossed at an angle close to the direction of the course and the bow direction, the quarantine cemetery area shall be allowed to pass within the scope of the quarantine service Only permitted to operate.

<Table 4> Proposed amendment of the Regulations Article No.4 for the navigation of Busan Port

Article	Current	Revision
No.4	①From Sec. No.1 to Sec. No.9	①Same as current clause. ②Insert the new clause. - The passage line through Oryukdo and Taejongdae should not obstruct the course of the passenger ship and cargo ship considering the below mentioned navigation and minimum speed from the Busan Port Coastal Passenger Terminal and using the 1st and 4th Routes. ⓐ Coastal cruise shall navigate through the permitted sailing route at the proper speed (minimum 7kts or more). ⓑ Coastal cruise shall communicate with the Vessel Traffic Service Center at the entrance of the breakwater of the outer port at a distance of 1.2 miles before departing to the extent that the safety of other ships is not threatened.

Article No.4 : Navigation
Article No.5 : No navigation for coastal cruise

결국 유선과 타 선박간의 통항 안전성의 확보를 위해서는 1항로 및 4항로 이용 선박에 대한 유선의 진로방해 금지를 의무화하고, 항로 내 적정 속력으로 신속하게 통항 의무 부과함과 동시에 해상교통관제센터와의 교신 지점 의무화해야 한다. 특히 선박자동식별장치(AIS), 레이더 등 선

박설비 설치 의무화의 강제화를 통한 해상교통 확보에 최선을 다해야한다(An, 2015).

Ⅴ. 결 론

최근 해양과 관련된 관광의 행태는 점차 소규모화, 장거리화, 동적 성향, 개성화 등의 경향이 뚜렷하게 나타고 있음에 따라 부산 역시 국내 최고의 항구도시로서 단순 물류 중심의 항구도시가 아닌 해양을 중심으로 물류와 관광이 연계될 수 있도록 다양한 제도와 체계를 완비해야 한다. 결국 부산 북항 연안관광을 과거의 평면적 공간(해변) 중심의 단순 감상형 관광이 아닌 수상, 해상, 공중, 레포츠도구를 활용한 입체적, 체험형, 자연이용형 관광으로 변모시켜야할 필요가 있다. 즉, 부산의 경우 기장군 임랑에서 낙동강 서안역 말단인 가덕도까지 펼쳐지는 219.5㎞에 이르는 천혜의 절경을 갖춘 해안대와 함께 오륙도, 영도다리, 광안대교, 부산항대교, 부산남/북항, 자갈치시장, 오륙도, 태종대, 몰운대 등을 중심으로 부산의 캡슐화된 이미지를 연안 유선사업을 통해 부가가치를 확대할 필요가 있다. 따라서 이 연구를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 유선, 여객선, 화객선, 크루즈선 등 혼용에 따른 실무와 행정상의 혼선을 최소화하기 위해서 유선 및 도선을 지칭할 때 반드시 유선 및 도선 사업법 시행령 제3조에 따라 5톤 이상(5톤 미만인 경우 승객 13인 이상 선박)선박으로 특정하여 용어를 사용해야한다.

둘째, 유선사업자는 선박등기법에 따른 재산권 행사, 선원법 및 선박직원법에 따른 유선의 승무, 유선의 안전운항과 관련하여 선박안전법, 선박입항 및 출항 등에 관한 법률, 해사안전법, 수상레저안전법, 해양환경관리법 등을 철저히 준수하여 안정적인 사업관리에 철저한 준비가 필요하다.

셋째, 부산 북항 유선의 항로 이용시 준수사항 및 항법을 규정함으로써 통항의 안전성을 높이고 책임을 부과하고, 1항로 및 4항로 이용 선박에 대한 유선의 진로방해 금지 의무화, 항로 내 적정 속력으로 신속하게 통항 의무를 부과하는 취지로 부산항 항법 등에 관한 규칙상의 제4조와 제5조를 개정하여 제도적인 기반을 정비해야한다.

결국 가장 중요한 것은 제도 개선의 노력 이상으로 안전사고 방지를 위해 필요한 것은 해당 제도를 준수하고 유지하려는 노력이다. 따라서 십여 년을 주기로 반복되는 대형 해상안전사고를 방지하기 위해 제도개선만큼이나 절실한 것은 제도 및 안전관련 규제에 대한 수범자(受範者) 및 관리기관의 준수의지 및 노력, 그리고 이용자의 안전 의식강화가 더욱 중요할 것으로 사료된다.

References

An, Kwang(2015), A Study on the Improvement of Maritime Traffic Management by Introducing e-navigation, Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety 21(2), 168~170. https://doi.org/10.7837/kosomes.2015.21.2.164

Busan Metropolitan City(2018), An Analysis of Pusan Tourism Industry Trends in 2017,18~28.

Ha MJ, Han SG(2018), A Study on the Expansion Measures of Marine Pollution Prevention Education for Seafarers of Small Vessel, Journal of Fishier and Marin Educational Research 30(2), 388~389. https://doi.org/10.13000/JFMSE.2018.04.30.2.388

Kim MC, Boo CS, Kim, JT, Kang SY and Yang HS(2014), Analysis on Development Strategy Alternatives of Jeju Cruise Tourism Industry, Journal of Fishier and Marin Educational Research 26(4), 838~845.

Kim SG, Kang JP(2011), A Study on the Relationships between the Casualties of Fishing Boats and Meteorological Factors, Journal of Fishier and Marin Educational Research 23(3), 351~353.

Kim SW, Lee YS and Park YS(2012), A Study on the Size of Turning Basin for Vessels of Arrival

& Departure in the Berths, Journal of Fishier and Marin Educational Research 24(6), 872~873.

Kim YB, Kim JH and Kim JC(2014), A Study on the Education System of Seamen's Competency Certificate in Small Ships under the Concerned Laws, Journal of Fishier and Marin Educational Research 26(1), 179~180.

Park, NK(2014). A Study on the Factor of Short Term Demand Variability on Transshipment Cargo(The case of Busan port), Journal of Fishier and Marin Educational Research 26(1), 49~50.

• Received : 14 January, 2019
• Revised : 28 January, 2019
• Accepted : 14 February, 2019