

論文

# 해상예인구난체제 개선방안 연구 논문

경정 손경호

해양경찰청 경비구난국 수색구조과 수색구조계장

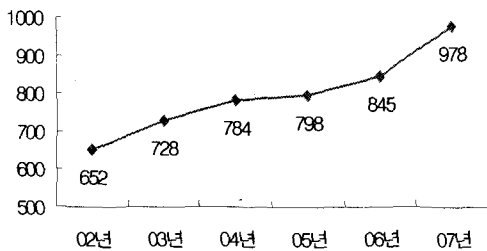
**요 약 :** 충돌, 좌초, 화재 등 실질적인 해양사고는 조금씩 감소하고 있지만 기관고장, 타기고장 등 단순사고는 매년 증가하고 있으며, 우리나라는 구난업체의 영세성으로 대부분의 예인구난을 해경 경비정에서 수행하고 있으나 선박예인은 사고선박의 크기, 선박고장 또는 파손상태, 기상개황에 따라서 고도의 예인기술을 필요하고 예인 중 다선박과 충돌이나 좌초, 침몰 등이 발생할 확률이 높아, 사고시 이로 인한 인적, 물적, 환경적 피해에 대한 손해배상문제 등이 대두 될 수 있어, 예인구난에 대한 관련법령 및 제도를 재검토하여 해상 예인구난체제 개선방안을 제시하였다.

## 1. 서 론

우리나라는 지정학적으로 3면이 바다이며 동북아 해상 교통로 중심에 위치하여 해양과 조선강국으로서의 입지조건을 잘 갖추고 있다고 본다. 2007년도 선박수주량은 3,200만톤으로 전세계수주량의 40.4%를 차지하며 2위인 중국(36.8%)을 다소 앞지르면서 1위를 차지했고 선박 건조량도 1,120만톤으로 전체의 34.0%로 1위를 기록했다. 부산항을 예를 들면 대형화물선만 하루 150여척이 입출항하는 등 동북아 물류기로서 막중한 역할을 수행하고 있다. 또한 대한해협을 이용하여 태평양이나 인도양을 항해하기 위해 통항하는 선박은 연간 수십만 척이며, 연근해 등 수산업활동을 하는 어선의 수는 약 10만척에 달하는 등 전세계 어떤 해역보다도 경제활동이 왕성하게 이루어지고 있다.

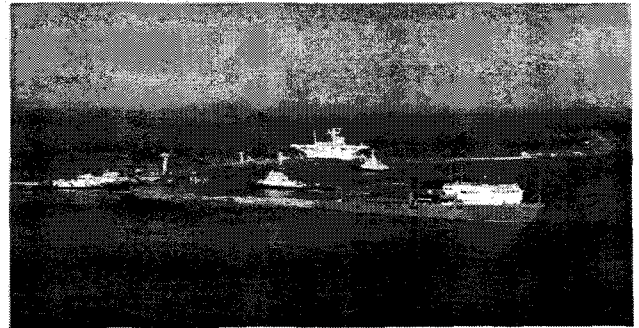
그래서 인지 해양사고도 최근 6년간 연평균 8.6%씩 증가 하는 추세에 있으며, 항해 중 기관고장으로 예인구난을 요청하는 선박도 비밀비재 하다. 하지만, 해상에서의 예인구난 활동은 육상과 달리 기상 상태 등에 따라 엄청난 위험이 따르는 등 자연환경에 의한 많은 영향을 받고 있다.

<최근 6년간 해양사고 발생추이>



해상에서는 일찍이 선박이 타국의 연안에서 운항중 사고가 발생하여 연안국에 구조구난을 요청할 경우 구조구

난의 절차적 어려움 등을 감안하여 국제해사기구(IMO)를 중심으로 구조활동의 절차 등 국제적 기준 제정의 필요성으로 인하여 수색구조협약, 해상인명안전협약, 해난구조협약 등 선박운항과 관련된 안전기준 그리고 구난(Salvage) 활동과 보상원칙 등이 국제적 Rule로서 발달되어 왔다.



<현대스피리트(6만8천톤급)호 1999년 충남보령 해상>

해상에서의 사고발생시 그 피해액은 육상의 어떤 사고와도 비교 할 수 없다. 인적피해는 신속한 구조가 이루어지지 않을 경우 대부분 사망·실종하게 되며, 물적피해는 수십억 또는 수백억원에 달하게 되며, 연안사고시 해양오염피해는 천문학적인 보상금을 지불하여야 하는등 해양에서의 사고는 육상과는 다른 특성을 갖고 있다.

그래서 해상에서의 위험을 담보하기 위해 일찍이 해상보험이 발달하였으며 보통 한 개의 보험사가 사고를 전적으로 보상하는 것이 불가능하여 여러 개의 보험사에 재보험을 드는 것이 관례이다.

선박사고는 충돌, 좌초, 화재 등 실제적으로 반드시 구조해야 되는 사고가 있는 반면에 항해 중 기관고장이나 타기고장으로 수리를 필요로 하거나 또는 표류로 인하여 예인을 필요로 하는 선박이 상당수 발생하고 있다.

예인이란 선박이 기관고장등으로 표류할 경우 예인선박이 피예인선박에 예인줄을 연결하여 가까운

항포구로 예인하는 행위를 말한다. 예인은 고장선박의 크기, 선박고장 또는 파손상태, 기상상황에 따라서 고도의 예인기술을 필요로 한다. 또한 예인 중 타선박과 충돌이나 좌초, 침몰 등이 발생할 확률도 상당히 높다. 그래서 예인비용도 그 위험성에 비례하여 상당히 높은 편이며, 선체보험 가입시 당연 보상으로 간주하고 있다.

해양경찰청은 1955년 출범한 이래 해상에서 발생한 각종 선박사고를 처리해 오면서 예인이 필요할 경우는 가까운 인근 항포구까지 사고선박을 안전하게 예인을 해왔으며, 2004부터는 소형선박 특히, 어선과 레저보트에 대하여 국민에 대한 행정서비스차원에서 적극적 예인을 실시해왔다. 이후 예인서비스를 요청하는 소형선박이 급격히 증가하였으며, 예인 중 사고가 발생하는 경우도 가끔씩 발생하고 있어 예인서비스제도의 문제점과 법적검토그리고 민·관 협력 예인구난 시범 운영을 통한 개선방안을 제시하고자 한다.

<해경합정에 의한 예인구난 척수>

구분	해난발생	예인구난 (전체사고대비)	전년대비예인
07년	978척	603척 (61.7%)	8.0% 증가
06년	845척	558척 (66.0%)	55% 증가
05년	798척	360척 (45.1%)	7.3% 증가
04년	784척	296척 (37.8%)	

\* '06. 9 21 태안 뉴시어선 경비정 예인중 전복 : 손해배상 요구

## 2. 예인구난의 위험성

예인구난작업시는 사전에 예인안전수칙에 따라 충분한 안전조치를 취한 후에 예인을 실시하지만 해상이라는 특수성 때문에 예인중에는 항상 위험이 뒤따른다.

예인구난의 위험성은 여러 가지 유형별로 분류 할 수 있는데, 일반적으로 기상악화 시 파도와 너울에 의한 인장력의 불규칙적으로 인한 예인줄 절단, 침수선의 예인시 위험 파공부위 확대로 인한 침몰, 야간 예인시 피예인선과의 타력의 차이로 인한 선미·선수간 접촉 및 강한 예인장력으로 인한 절단 예인색 절단, 이로 인한 선체손상 뿐만 아니라 인명사고 발생 가능성,, 예인중 암초나 해안 등 좌초, 침몰시 연안에 대형오염 사고야기 가능성 등으로 분류할 수 있다.

<예인구난의 위험유형>

위험의 유형	위험 내용	사 례
기상악화시 위험	파도와 너울에 의한 인장력의 불규칙적으로 예인줄 절단	○ 한아 12호 침몰사고 - '05. 11. 태안군도 북방 2.5마일 해상
침수선 예인시의 위험	파공부위 확대로 침몰	○ Ericka호 침몰사고 - '99. 12 프랑스 남부해안 두동강난 선수 예인중 침몰 (방카C유 14,000여톤 유출)
야간 예인시 위험	예인줄을 타고넘는 안전사고와 시야제한으로 충돌사고 빈번	○ 전마선 충돌·침몰 사고 - '03. 12 통영 해상 피예인선 (2명사망)
전복선 예인시 위험	부력회복 조치없이 예인시는 100% 침몰	○ '05. 000합정 전복어선 예인중 침몰
대형선박 예인시 위험	타력의 차이로 선수,선미간 접촉 및 강한 예인장력으로 절단시 선체손상 및 인명사고 발생 높음	○ 예인선삼성호 전복 - '99 울산부근 청룡호 (993톤, 화물선) 예인중 접촉전복
예인중 침몰로 대형오염 사고야기	예인중 암초나 해안 등 좌초, 침몰 우려 높음	○ 제1유일호 좌초, 침몰 - 95.9 부산부근 좌초된 후 이초 예인중 침몰 ※ 방제비용 : 124억원

## 3. 선박예인의 책임

선박예인과 관련 있는 법령은 국내법으로는 수난구호법, 해상교통안전법, 공유수면관리법 등이 있으며, 국제법적 근거는 1979년 해상에서의 수색 및 구조에 관한협약과 1989년 해난구조협약을 들 수 있다.

### 가. 수난구호법

수난구호법은 해상 또는 하천에서 조난된 사람과 선박 등의 수색·구조·구난 및 보호에 필요한 사항을 규정하고 있으며, 법 제13조에는 구조본부의 장 또는 소방서장은 수난구호를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 예인선 등 수난구호에 필요한 장비를 소유하거나 운영하는 자에게 조난선박 등을 예인하게 하거나 그 밖에 필요한 조치를 하게 할 수 있다.라고 규정하고 있으며, 시행령 제22조에는 구조본부장이 예인선 등 필요한 장비를 보유한 자에게 조난선박 등을 예향하게 하거나 기타 필요한 조치를 하게 할 때에는 조난선박등의 선장이나 소유자에게 이를 통보하여 소요비용 등에 관하여 상호협의하게 하여야 한다는 규정을 두고 있어 예인에 대하여 소유자 등의 책임을 규

정하고 있다.

나. 해상교통안전법

해상교통안전법 제9조 해양사고가 발생한 경우의 조치와 관련하여 제1항에는 선장 또는 선박소유자는 해양사고가 발생하여 선박의 안전에 위험이 있거나 다른 선박의 항행안전에 위험을 줄 우려가 있는 경우에는 위험을 방지하기 위하여 신속하게 필요한 조치를 취하고, 해양사고의 발생사실 및 조치사실을 해양경찰서장 또는 지방해양수산청장에게 보고하여야 한다고 규정하고 있으며, 제3항에는 해양경찰서장은 선장 또는 선박소유자가 제1항의 규정에 의한 조치를 취하지 아니하였거나 취한 조치가 적당하지 아니하다고 인정되는 경우에는 당해 선박의 선장 또는 선박소유자에 대하여 해양사고의 신속한 수습 및 해상교통안전의 확보를 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있어 선박에 대한 안전조치의 책임을 선장 또는 소유자에게 두고 있다.

다. 공유수면관리법

공유수면관리법 제13조 방치선박등의 제거에 관련하여 제1항에는 관리청은 전복·침몰·방치 또는 계류된 선박이나 방치된 폐자재 기타의 물건(이하 이 조에서 "물건등"이라 한다)이 공유수면의 효용을 해하거나 수질오염을 발생시킬 우려가 있다고 인정하는 경우에는 그 소유자 또는 점유자에게 물건등의 제거를 명할 수 있다라고 규정하고, 관리청은 물건등의 소유자 또는 점유자가 제1항의 규정에 의한 명령을 이행하지 아니하거나 그 소유자 또는 점유자를 알 수 없는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 물건등을 제거할 수 있다. 이 경우 물건등의 제거에 쓰여진 비용은 당해 물건등의 소유자 또는 점유자의 부담으로 하되, 물건등의 소유자 또는 점유자를 알 수 없는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 물건등을 처분하여 그 비용을 충당할 수 있다라고 규정하고 있어 전복, 방치선박등에 대해 소유자 또는 점유자의 제거 책임으로 규정하고 있다.

라. 1979년 해상수색 및 구조에 관한 국제협약

(the International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979)

국제해사기구(ICSAR)는 해상에서의 인명피해를 최소화하기 위하여 신속한 수색구조를 위한 국가의 책임 등을 규정하고 있으며 그 중 협약 부속서에 수색구조에 관한 용어정의를 살펴보면 "수색"은 구조조정본부 또는 구조지부가 이용 가능한 요원과 장비를 사용하여 조난중인 사람을 찾기 위한 전반적인 조정 활동이라 정의하고 있고 있으며, "구조"란 조난중인 사람을 구하고, 초기의료지원 또는 기타 필요한 것을 제공하고 안전한 장소까지 후송하는 활동으로 정의하고 있어 선박의 구난은 수색구조의 대상이 아님을 분명히 하

고 있다.

4. 보험약관 중 예인에 대한 보상규정

국내 선박관련 보험 약관에는 보험금지급 의무를 중요 사항으로 규정하고 있다.

<어선보험약관>

제10조(손해보상범위)

- ① 제8조(보험금의 지급)의 규정에 의하여 본회가 보상하는 손해는 전손, 체결단위별 전손, 보험가입금액의 1/100 이상의 분손(의장품은 제외합니다) 및 손해방지비용과 임의구조비입니다. 이 경우 보험가입금액의 1/100은 최고 500만원으로 합니다.
  - ⑤ 제1항에 규정한 손해방지비용과 임의구조비는 다음 각호와 같습니다.
1. 보험의 목적인 어선에 사고가 발생한 경우 다른 선박에 의하여 구조를 받아 가까운 안전 정박장소까지의 예인에 필요한 비용

<한국선주상호책임보험 보험계약규정>

제27조 (예인계약상의 책임)

1. 조합은 가입선박의 예인 또는 가입선박에 의한 다른 선박 등의 피예인물(이하 '피예선'이라 한다)의 예인과 관련하여 조합원이 부담하는 제20조 내지 제32조에서 열거된 책임 및 비용을 보상한다. 단, 다음 각 호의 요건을 충족하는 것으로서 조합이 사전에 승인한 예인조건에 한한다.
  - (1) (다른 선박에 의한 가입선박의 예인) 가입선박이 아래의 어느 것에 의하여 타선에 예인될 경우에 그 예인조건에 따라 조합원이 부담하는 책임. 그러나 다른 보험에 의해 담보되지 않는 것에 한한다.
    - 가) 통상의 운행과정에서 출입항 또는 항 내의 이동을 위해 체결된 예인조건
    - 나) 전 항 가)이외의 예인으로서 아래에서 열거된 예인조건의 하나에 해당하고 동시에 조합이 요구하는 예인구역, 예인조건의 재판관할, 중재 및 적용법령 기타 사항에 관하여 예인 개시 전에 신고하고 조합의 승인을 얻은 예인조건
  - (2) (가입선박에 의한 예인) 아래에 열거된 어느 예인조건에 해당하고, 동시에 조합이 요구하는 예인구역, 예인조건의 재판관할, 중재 및 적용법령 기타의 사항에 관하여 예인 개시 전에 사전에 신고하고 조합의 승인을 얻은 예인조건에 의하여 피예선을 예인하는 경우 그 예인조건에 근거하여 조합원에게 발생한 책임 및 비용. 그러나 다른 보험에 담보되어 있지 않은 것에 한하며, 또한 예인계약상의 책임인지 여부에 무관하게 피예선 또는 피예선상의 적하물 기타 재물의 손해 및 피예선의 선체 잔해 철거 비용 및 피예선상의 적하물 기타 재물의 잔해 처리에 관한 조합원의 책임 및 비용은 조합이 사전에 승인한 경우를 제외하고 보상하지 아니한다.

5. 예인사고시 국내 심판사례

해양안전심판원의 2003년도 재결서중 예인 중 사고에 대한에 대하여 대가성 여부에 관계없이 다른 선박을 예인할 경우 예인선박은 피예인 선박에 대하여 필요한 안전 조치를 취하여야 할 의무가 있으며, 피예인 선박도 자체적으로 침몰 방지를 위한 안전조치 의무가 있다고 판단하여 예인선과 피예인선의 사고 원인의 기여비율은 각각 6 대 4로 판시하고 있다.

〈2003년도 해양수산부 보도자료〉

<<대가성이 없는 경우라도 예인선에 안전확인 의무있어>>

중앙해양안전심판원(원장 이은)은 최근 어선 좌초 사건에 대한 심판에서 대가성 없이 타선박을 예인하는 경우이라도 예인선박은 피예인 선박의 안전을 확인할 의무가 있다고 재결 하였다.

이 사건은 기상악화시 신속한 귀항을 도와주기 위하여 속력이 빠른 선박이 속력이 느린 선박을 선미 예인하던중 운항부주의로 인하여 피예인선이 수중장애물에 좌초되면서 선체가 일부 손상을 입게 되었다.

특히 피예인선은 예인선보다 선회반경이 크므로 예인선이 침몰을 변경할 경우 변침하는 쪽의 장애물에 특별히 주의할 필요가 있으나 이를 소홀히하여 발생한 것으로 판단된다. 이후 예인선에 대한 적절한 안전조치없이 계속 예인하다가 피예인선이 결국 침몰에 이르게 된 사고이다.

심판부는 이 재결에서 대가성 여부에 관계없이 다른 선박을 예인할 경우 예인선박은 피예인 선박에 대하여 필요한 안전조치를 취하여야 할 의무가 있으며, 피예인 선박도 자체적으로 침몰 방지를 위한 안전조치 의무가 있다고 판단하였다. 또 이 경우 예인선과 피예인선의 사고 원인의 기여비율은 각각 6 대 4로 판시하였다.

이번 재결은 예인중 발생한 사고에 대하여 예인선과 피예인선의 책임 관계를 판시한 최초의 재결로서, 예인선의 피예인선박에 대한 안전확인의 중요성을 부각시킨 중요한 판례가 될 것으로 평가된다.

■ 중앙해양안전심판원 조사관실

6. 일본의 선박 예인구난

일본해상보안청의 경우 해난구조규칙 제3조에 따라 인명구조를 우선으로 하고 선박구조는 급박한 위험이 있을 경우만 수행하도록 규정하고 있으며, 해양관련 민간단체가 활성화되어 민간단체에 대한 기금지원이 잘 이루어져 선박 예인구난은 정부와 민간단체가 공동으로 수행하고 있다.. 특히 영국의 왕립구조협회를 벤치마킹한 사단법인 수난구조회는: 1889년창립되어, 회원수가 5만8천명에 달하고 있으며, 재단법인인 레저 진흥협회도 1991년에 창립되어 5,934명의 회원들이 적극적으로 활동하고 있다

〈일본의 예인실태〉

구분(척)	해상 보안청	수난 구제회	수상레저안전 진흥협회	협력 구조	
총계	580	260(45%)	77(13%)	210(36%)	68
레저보트	489(84%)	206	44	210	29
어선	74(13%)	40	30		4
유어선	17(3%)	14	3		

<한·미·일 민간 수난구조단체 비교>

구분	우리나라	일본	미국
단체명	자율구조대(법인) 한국해양구조단(법인)	일본수난구제회 (법인)	Coast Guard Auxiliary(법인)
구성	- 해상서별 구성 - 한국해양구조단 전국 35개지역대운영	- 지역회 41개소 - 구난소 687개소 - 지소 : 499개소	시, 군단위(2,000개) ※해안경비대 업무 보조
인원	약 3,600명 (어민, 레저업자)	56,086명 (어민 등)	30,000명
구조비	민간자원봉사분야로 무상		
운영비	- 자율구조대없음 - 한국해양구조단 회원의 회비	회원회비+ 기부금	기부금 + 정부보조

### 5. 국가 예인구난의 문제점

#### 가. 어선보험 가입율 정체

일본의 경우 어선보험가입율이 90%이상으로 알려지고 있으나 우리나라 어선의 수협공제(어선보험) 가입율을 정보조금의 최대 50%까지 지급하고 있으면서도 2~3%에 머물러 있다. 보험가입율이 저조한 것은 해경의 예인서비스 제도가 일정부분 기여하고 있지 않나 본다.

<어선 보험가입현황. 2007.12월>

구분	5톤 미만	10톤 미만	20톤 미만	30톤 미만	50톤 미만	100톤 미만	100톤 이상
대상 척수	69,734	6,793	880	871	452	935	327
가입 척수	1,144	1,438	402	633	366	722	266
가입율	2%	21%	46%	73%	81%	77%	81%
보험료 (백만원)	1,456	5,513	2,034	5,430	3,431	9,895	6,534
지급 (백만원)	1,594	4,110	1,814	7,344	2,692	7,681	3,503
지급율	109%	75%	89%	135%	78%	78%	54%

#### 나. 보험사에 대한 유류비 등 실비 청구

통상의 보험약관에는 구조의무 없는 자의 예인 구조시 보험금 지급 규정의 두고 있으므로 국가의 통상의 구조의무를 초과한 특별한 활동에 대해서 구조실비는 법적 근거가 필요하며, 현행 제도하에서는 해경 경비정에 의한 예인

구난에 대해서는 유류비 등 실비청구가 불가능하다. 예인구난에 대한 실비청구를 법제화는 정책보험인 어선보험의 국고부담 등 증가가 우려되고 인접국가인 일본에서도 실시하고 있지 않아 현실적으로 어려움이 있다..

#### 다. 국가배상 및 형사상 책임

해경 경비정에 의한 예인구난중 사고발생이 발생하였을 경우는 민·형사상 배상책임을 현행법상 질 수 밖에 없다. 국가배상법 제2조의 배상책임을 공무원의 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에 국가가 구상권을 청구하도록 규정하고 있으므로 상당한 주의의무를 다할 경우 공무원 개인에 대한 구상권이 행사되지 않으나 상당한 주의의무라는 것은 예인구난시 예상되는 모든 상황에 대하여 상당한 주의의무를 모두 충족시키기는 불가능하다.. 또한 형사상 책임 문제와 관련하여서는 형법 제187조에 규정한 기차등의 전복과 관련하여 업무상 과실로 사람이 현존하는 선박을 전복시킨자는 3년이하 금고 또는 2천만원이하 벌금에 처하도록 규정하고 있으므로 예인시작선 사고선박으로부터 승선원을 경비함정으로 모두 옮겨 신어 형사상 책임은 면할 수도 있으나 피예선의 안전한 예인을 위해서는 불가능하다.

### 7. 민·관협력에 의한 예인서비스

그동안에 이러한 제반 문제점을 해결하기 위하여 2007년도에 일본의 민·관협력예인구난체제에 대하여 해상보안청, 일본수난구제회, 레저진흥협회의 협력으로 광범위한 조사를 하였으며, 선박 예인구난체제를 일본처럼 민·관협력력을 통한 예인으로 전환하여 해경 경비정의 예인에 따른 경비공백 등 제반문제점에 대한 부담을 줄여나가기 위해 지난해 8월부터 12월까지 시범운영을 실시하였다.

시범실시는 비영리사단법인인 한국해양구조단의 협조와 행정안전부의 예산지원, 각 해양경찰서별 민간자율구조대의 협조를 받아 실시하였으며 시범기간중 총 39척을 예인구난하였다.

가. 방 법 : 자율구조선 예인시 실시지원(유류비 등 1회 20만원정도 추정)

◆ 경비정 예인시 경제적(유류비) 부담 ◆

예인거리	예인시간	유류소모	평균유류비
23마일	3시간 40분	1,223ℓ	135만원

※ 어선(30~100톤, 400마력, 70ℓ/시간)이 558척을 예인했을 경우  
 - 총142,660ℓ/8,100만원(적당평균 256ℓ/145,920원, 면세)  
 나. 재 원 : 행안부 비영리민간단체지원금(2,000만원)

다. 자율구조선 예인동참 가능 여부 조사(2007.6)

계	계	인천	서해청				남해청				동해청			
			태인	군산	목포	완도	제주	여수	통영	부산	울산	포항	동해	속초
자율구조선	2031	392	168	141	164	118	248	95	162	115	58	18	12	56
예인동참	1012	26	121	41	78	44	177	14	59	69	35	17	11	56

## 8. 결 어

해경경비정에 의한 선박예인은 충돌, 좌초, 침몰 등 예인 실패시 발생할 수 있는 인적, 물적, 환경적 손실에 대해 개인 및 보험사에서 저야할 책임을 국가에서 책임질 수 있는 문제점이 있으며, 보험가입선박에 대한 보험사의 보상의무를 덜어주어 상대적 반사이익을 줄 수 있으므로, 인명을 구조하거나 선박에 대한 응급조치를 취하지 않고는 인명을 구조할 수 없는 경우를 제외하고는 제한적으로 선박 예인 구난을 할 필요성이 있다. 또한 예인업무의 국제성과 위험성 및 개인재산(사경제원칙)의 특수성상 해경단독으로 서비스하는 제도를 시범운영으로 민·관협력체제의 기반을 조성하고 향후에는 민간부분으로 활성화될 수 있도록 점진적으로 개선해 나가야할 것이다.