

水難救護法の改正에 관한 比較法的 考察

姜 東 秀*

A Study on Some Problems and Proposals of the Korea Life Saving and Rescue Act(Amendment, 1994)

*Dong-Su Gang**

〈目 次〉

Abstract	2. SAR協約 依의 救難關聯 協約
I. 서 論	3. 隣接國家와 救難協定の 締結
II. 水難救護의 法的 性質	4. SAR관련 外國의 立法例
1. 事務管理와 水難救護	V. 水難救護法の 改正
2. 水難救護法の 意義와 적용범위	1. 現行법상의 문제점과 改正理由
III. SAR관련 國內法規	2. 改正法(案)의 내용
1. 公法 分野	3. 改正法(案)에 대한 私見
2. 私法(商法)	VI 結 論
IV. SAR관련 國際協約과 外國의 立法例	참 고 문 헌
1. 1979년 SAR協約	

Abstract

In Korea, the System of search and rescue in water have came into force on the basis of the Korea Life Saving and Rescue Act, 1961. But It's a premodern administration law which is not fit for an international system of the search and rescue and become disconnected with reality in Korea.

Recently the marine casualties occur frequently in Korea coastal area, therefore, we need to amend the 1961 Act. The amendment which is carried out by the Korea Maritime Police Agency is a provision to receive International convention(SAR, 1979). The amendment of this Act will give a epoch-making change to Korean policy of the life-saving and rescue, security to marine safety and contribution to National position on system of "Search and Rescue".

In this thesis, I propose a development scheme to be conducive to original task on "Search and Rescue" of International Convention in Korea Life Saving and Rescue Act(Amendment, 1994).

* 正會員, 交通安全振興公團 交通安全教育院 研究員

I. 서론

최근 국내 연안 해역에서 서해훼리사고와 다른 대형 海難事故가 발생하여 막대한 인명과 재산피해가 발생하고 있다. 海洋警察廳의 통계에 의하면 1993년의 海難事故는 총 510건이 발생하였으며, 인명만도 무려 433명이 사망하였다고 한다.

사고원인의 상당부분이 運輸過失로서, 이는 최근의 선원난으로 인하여 선원자질이 저하되고 안전의식도 많이 결여되어 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 그리고 사고가 발생하더라도 이에 대처할 수 있는 海洋警察廳의 救難裝備과 人力이 절대적으로 부족한 것도 사고확산을 줄이지 못하는 원인이 되고 있다.

더 나아가 해상에서의 搜索과 救助에 관한 國內法인 水難救護法 자체의 규정상 많은 문제점으로 인하여 정상적인 救護活動을 수행하지 못하고 있다고 봐도 과언이 아니다.

1979년 IMO에서 채택한 海上에서의 搜索과 海上 搜索·救助에 관한 國際協約(SAR : International Convention on Maritime search and Rescue, 1979, 이하 SAR協約이라 한다)이 1985년에 發效하였다. 1994년 5월 현재 이 協約에 49개국이 가입하여 세계 총선복량 중 44.44%를 차지하고 있을 정도로 세계유수의 해운국은 거의 전부 이 協約에 가입되어 있지만, 우리나라는 아직 가입하지 않고 있다. 우리나라 주변국가들 중에서는 일본('85.6.22. 發效), 중국('85.7.24. 發效), 구소련('88.4.24. 發效)이 이미 가입했으며, 북한과 대만은 가입하지 않았다.¹⁾

이러한 차제에 범세계적인 救助體制 확립으로 海難事故 발생시 신속한 救助活動을 전개하고, 특히 1994년 11월 유엔 海洋法 發效로 신해양질서 유지에 필요한 廣域搜索 監視體制를 구축하며, 주요 해양선진국 SAR기관과의 해양 외교분위기 조성 및 國際社會에서의 국익신장을 도모하기 위해서 海洋警察廳의 주관으로 水難救護法의 改正을

추진하였다. 改正(案)은 현행 水難救護法의 行政法的인 기본틀을 그대로 유지하면서 SAR體制的 도입을 위한 획기적인 改正을 시도하였다.

여기서는 水難救護法의 법적 성격을 규명하고, 國際協約과 國內 關聯法規의 비교를 통하여 改正(案) 水難救護法의 발전방안을 모색하고자 한다.

II. 水難救護의 법적 성질

1. 事務管理와 水難救護

1) 事務管理의 意義

事務管理란 법률상 의무없이 타인의 사무를 관리하는 행위를 말한다(民法 제734조).

民法은 事務管理를 適法行爲로 인정하고 관리자를 위하여 비용의 충분한 상환과 손실의 배상을 인정하는 한편, 관리자에게 그 관리를 적절하게 수행할 의무를 부담시켜서 본인과 관리인의 관계를 타당하게 규율하려고 한다. 그리고 事務管理로부터 費用償還請求權·損害賠償請求權·管理繼續義務, 기타의 債務가 생기므로 事務管理는 각종 民事上的 契約과 '不當利得'·'不法行爲'와 더불어 債券發生 原因의 하나인 것이다. 事務管理를 적법행위로 인정하여 채권발생의 원인으로 하는 것은 로마법 이래로 각국의 民法이 인정하고 있다.²⁾

이처럼 事務管理制度를 인정하는 이유는 타인의 이익을 증진하는 것이 社會連帶·相互扶助의 理想에 부합되기 때문이다. 따라서 事務管理는 본인의 이익을 보호하는 동시에 한편으로는 사회의 이익을 위한 것이라고 말할 수 있다.

2) 특수한 유형의 事務管理

위와 같은 측면에서 본다면 事務管理는 어느 정도 조장하고 장려하여야 한다. 그러나 이것은 관리자에게 報酬請求權을 인정할 것인가라는 문제와 관련된다.³⁾ 民法은 이를 인정하고 있지 않

1) IMO News, Status of Conventions, No.2: June 1994, pp.9~12.

2) 郭潤直, 債權各論 [民法講義 IV], 博英社, 1992, PP.537~538.

3) 위의 책, PP.538~540.

지만, 特別法에서는 특수한 事務管理에 관하여 이를 인정하고 있다. 표류물 또는 침몰물을 습득하여 인도한 자(水難救護法 제28조), 항해선 또는 그 적하를 救助한 자(商法 제849조) 등이 그 예이다. 또한 事務管理를 할 의무를 인정하여 이를 강제하고 있다. 물론 일반적으로 이것을 인정할 것은 아니지만, 타인의 긴급한 위난을 일소하고 이를 救助할 능력과 여유를 가지는 자는 이를 救助할 의무가 있다고 하여야 할 경우가 있을 것이다. 民法은 이를 인정하고 있지 않다. 그러나 현행 水難救護法은 遭難船舶을 발견한 자는 지체없이 최근지의 警察署長이나 區廳長·市長·郡守 또는 地方海運局長(현행 地方海運港灣廳長)에게 보고할 의무가 있는 것으로 하고(동법 제6조), 船員法에서도 船長이 항해 중 다른 선박의 遭難을 알았을 때는 人命救助의 의무가 있다고 규정하고 있다(船員法 제13조).

3) 行政法上的 事務管理와 行政代執行法

事務管理는 원래 私法上的 觀念인 것이나, 그에 상당하는 행위는 私法의 분야에 뿐만 아니라 행정의 분야에도 존재⁴⁾한다는 점에 착안하여 行政法에서도 채택되고 있다.

어떤 학자는 公法의 분야에서 볼 수 있는 事務管理的인 행위는 公法상의 의무에 의거한 것이기 때문에 事務管理라고는 볼 수 없으며, 따라서 公法상의 事務管理란 있을 수 없다고 주장하는 학자도 있다. 그러나 그 의무는 국가에 대한 것에 그치며 피관리자에 대한 것이 아니기 때문에 역시 事務管理의 일종이라고 할 수 있다. 다만, 행정은 법의 지배의 원리 아래 일정한 권한 있는 行政廳의 명령에 의거하여 하는 것이 원칙이기 때문에 行政法의 분야에서 너무 광범위하게 인정한다면 행정의 기본원칙을 문란하게 할 우려가 없지 않다. 그러므로 行政法의 분야에서 법령에 규정이 되어 있거나, 조리상 필요하다고 인정되는

범위안에서만 事務管理를 인정함이 타당하다.⁵⁾ 우리나라 판례도 행정상의 事務管理를 인정하고 있다.⁶⁾

그리고 행정상의 事務管理에 관련된 법률로서 行政代執行法⁷⁾이 있다. 이 법은 행정의무의 의무 확보에 관하여 따로 법률로써 정하는 것을 제외하고는 여기서 정하는 바에 의하여 정하도록 하고 있다. '代執行과 費用徵收'에 관해서 법률(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함한다)에 의하여 직접 명령 되었거나 또는 법률에 의거한 行政廳의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우, 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방지함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 行政廳은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제3자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 의무자로 부터 징수할 수 있다고 규정하고 있다(行政代執行法 제2조).

4) 行政代執行法의 特別法 성격의 水難救護法

水難救護는 국가기관인 警察廳이 遭難船舶이나 航空機에 대하여 救護業務를 시행하고 救助된 사람, 적하 및 선박 등을 保管·管理 業務를 공익적인 차원에서 수행하는 업무이다.

行政代執行法上的 규정대로 遭難船舶이나 航空機의 遭難船舶을 방지할 경우, 공익을 해할 것으로 인정되는 것은 당연하므로 당해 行政廳인 警察廳 스스로 遭難당한 船舶과 航空機에서 하여야 할 행위를 하거나 제3자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 遭難者에게 징수할 수 있기 때문에 水難救護法은 行政代執行法의 特別法的 성격을 갖는다고 할 수 있다.

그러므로 현행 水難救護法上的 水難救護란 國際協約上的 搜索·救助(Serach and Rescue, 이하 SAR라 한다)의 의미와는 상당히 거리가 있는 —

4) 行旅病者나 死亡者에 대한 公共團體의 保護·管理行爲·水難救護등의 處理 등

5) 李尙圭, 新行政法論(上), 法文社, 1990, PP. 218~219.

6) 大判 1957년 7월 25일·4290 民上 290

7) 1954년 3월 18일 법률 314호로 제정, 1984년 12월 15일 법률 3755호로 개정

般 行政法이다.

2. 水難救護法の 意義와 적용범위

1) 연 혁

현행 水難救護法은 朝鮮水難救護令을 그 모체로 하여 1961년 법률 제761호로 제정되었고, 1966년 2월에 改正되었으며, 1970년 6월에 그 施行令이 공포됨으로써 효력을 발생하였다. 그러나 동법 제5조의 海上救護業務 執行者인 海洋警察隊長 또는 地區隊長의 직제령은 1974년 8월에 제정되었으므로 海洋警察廳이 법률상 海上救護業務 執行者로서의 직무기능을 발휘하기 시작한 것은 이 시점으로 볼 수 있을 것이다.⁸⁾

2) 立法目的

현행 水難救護法 제1조에 “遭難船舶(바다 또는 하천에서 재난을 당한 함정 및 선박을 의미함 : 동법 제2조)과 인명의 救護 및 漂流物, 沈沒物 등의 인양과 이에 수반한 업무 처리에 관한 사항을 규정하여 水難救護業務의 신속, 적절한 처리를 기함으로써 인명과 재산의 보전에 기여함을 목적으로 한다”고 立法目的을 명시하고 있다.⁹⁾ 동법은 水難에 관한 救助義務, 救護費用, 被救助物의 취급 등을 규정하고 있으나 商法上의 海難救助關聯 규정과 같이 수상에서의 생명과 재산이 위험에 처했을 때 救助를 장려하는 목적에서는 공통점을 갖고 있다. 그러나 현행 水難救護法の 성격은 적극적이고 전문적인 海上安全管理體制의 확립과 운용을 목적으로 하는 해상재해의 예방 및 진압 대책적인 것이라기 보다는 救助 후의 法的 處理 節次를 주된 내용으로 하고 있다.

3) 구성과 그 특징

현행 水難救護法은 제1장 總則, 제2장 遭難船

舶, 제3장은 漂流物, 그리고 제4장은 罰則으로 구분되어 있다. 제2장의 遭難船舶에 관련된 조항은 제5조에서 제27조 까지로 모두 23개조로 구성되어 있다. 그런데 실제 救護業務의 집행과 보고, 조치 등에 관련된 조항은 제5조에서 제8조로만 구성되어 있고, 그 나머지는 事後處理問題로서 救護費用의 징수에 관계된 조항들로 구성되어 있다. 그리고 해상과 하천에서의 遭難事故와 그 救護業務를 동일하게 취급하고 있는 것도 그 특징이다.

4) 적용범위

현행 水難救護法 제7조(遭難의 認知와 措置)는 “警察官署의 長은 遭難船舶이 있음을 認知한 때에는 즉시 현장에 임하여 救護에 필요한 조치를 취하여야 한다”라고 하여 救難에 관한 국가적 책무를 규정하였고, 해상에 있어서는 海洋警察隊를 그 직무의 집행자로 지명하고 있다(제5조).

동법에 의하면 救助業務는 海上과 河川으로 구분하고 海上救護業務의 집행자는 사건을 최초에 인지한 海洋警察廳(署)長이며, 이들이 현장도착시까지는 최근거리에 위치하는 警察署長이 代役한다(제5조 제1항). 海洋警察廳은 해상경비 임무와 병행하여 救助任務도 수행하도록 하고 있다. 이를 구체적으로 정리하면 아래와 같다.

〈水難救護法上 水難救護業務 執行者〉

구 분	救護業務 執行者	協 助 者	助 力 者
海上水難救護	海洋警察廳長 海洋警察署長 (代役: 警察署長)	地方海運港灣廳長	區廳長, 市長, 郡守
河川水難救護	警察署長		區廳長, 市長, 郡守

8) 崔宗和, 海上安全管理體制의 改善을 위한 法的 對策, 海難審判院(海難防止세미나), 1990, PP.80~81

9) 改正(案) 水難救護法 제1조(目的)

“水難救護法은 遭難된 사람과 船舶등의 搜索·救助 및 保護에 필요한 사항을 규정하고, 海上에 있어서의 搜索 및 救助에 관한 國際協約의 내용을 수용함으로써 遭難事故로 부터 人命과 財産의 보존에 이바지 함을 목적으로 한다”

Ⅲ. SAR관련 國內法規

1. 公法分野

1) 船員法

船長の 직무와 권한에 관한 규정 중, 船長으로 하여금 다른 선박 또는 항공기의 급박한 위험이 있거나 遭難한 경우에 人命, 船舶 및 積荷를 救助하는데 필요한 조치를 취하도록 하고 있다(제13조). 또한 무선전신 또는 무선전화 설비를 갖춘 선박은 기상이상 등 선박의 항행에 위험을 줄 염려가 있는 경우에 그 사실을 가까운 선박과 海上保安機關에 통보하여야 한다(제14조 및 施行規則 제6조). 그러나 救助義務의 한계를 규정하여 부득이 한 사정이 있는 경우에는 예외로 하고 있다(제13조 단서). 즉, 遭難장소에 도착한 다른 선박으로부터 救助의 필요가 없다는 통보를 받은 경우, 遭難場소에 접근하였으나 부득이한 사유로 救助할 수 없거나 救助할 필요가 없다고 판단되는 경우, 그리고 부득이한 사유로 遭難場所 까지 갈 수 없거나 기타 救助가 적당하지 아니하다고 판단되는 경우가 그것이다.

이처럼 救助를 하지 아니하는 경우에는 遭難船舶 또는 遭難 航空機에 가까이 있는 선박에 그 뜻을 통보하여야 하되, 다른 선박에 의한 遭難救助가 행하여지지 아니할 것으로 판단되는 경우에는 海上保安機關에 통보하여야 한다(施行規則 제5조).

2) 交通安全法¹⁰⁾

交通安全法 제24조(긴급시의 救助體制의 整備 등)는 정부가 海難救助의 충실을 기하기 위하여 海難救助 體制의 정비 등 필요한 시책을 강구하도록 규정하고 있다.

3) 海上交通安全法

海上交通安全法 제9조(해난이 발생한 경우의

조치)에 의하면 船長 또는 선박소유자가 해난이 발생하여 선박의 안전에 위험이 있거나 다른 선박의 항행안전에 위험을 줄 우려가 있는 경우에는 위험을 방지하기 위하여 신속하게 필요한 조치를 취하고, 海運港灣廳長(漁船法 제2조의 규정)에 의한 어선의 경우에는 水産廳長에게 그 사실을 보고하여야 하고(제1항), 海運港灣廳長은 대통령령이 정하는 해역에서 緊急救助를 요하는 해난이 발생한 사실을 보고받을 때에는 警察廳長에게 통보하여야 한다(제2항).

동법 施行規則 제3조는 海難報告節次를 규정하고 있다. 즉, 船長 또는 선박소유자는 해난발생 즉시 그 내용을 관할 관청에 보고하여야 하고, 외국에서 해난이 발생한 경우에는 해난관련 사항을 船籍港 所在地의 관할관청에 지체없이 보고하여야 한다.

4) 遊船 및 導船事業法¹¹⁾

遊船 및 導船事業法은 遊船業과 導船業에 관하여 필요한 사항을 규정하여 遊船이나 導船으로 인하여 발생하는 위험을 방지함으로써 공공의 안전을 도모하기 위하여 立法되었다(제1조). 遊船과 導船에 사고가 발생하였을 경우에는 경영자 또는 船夫(人命救助要員 포함)는 배의 전복·충돌 기타 영업구역 내에서의 사고가 발생한 때에는 人命救助에 필요한 조치를 하도록 하고 있다(제21조). 그리고 市長·郡守는 인접 警察官署에 다음의 사고가 발생하였을 경우에는 지체없이 신고하여야 한다. 즉, ① 乘客이 사망하거나 乘客中에 전염병으로 인정되는 환자가 있을 때, ② 충돌·좌초 기타 사고로 인하여 배에 심한 파손이 생긴 때, ③ 교량, 수리시설, 수표, 입표, 護岸 기타 수면에 설치된 공작물을 파손한 때가 그것이다(제22조).

또한 市長·郡守는 遊船 또는 導船의 안전운행을 위하여 필요한 때에는 관할 地方海運港灣廳長에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 地方海運港灣廳長은 특별한 사유가 없는 한 이에 협조하도록 하고 있다(제23조).

10) 1979년 12월 28일 法律 제3184호로 制定

11) 1980년 1월 4일 法律 제3225호로 制定

5) 船舶安全操業規則¹²⁾

船舶安全操業規則 제6조(漁撈保護本部)는 속초·인천 등 특정해역의 어로보호 사무를 관장하기 위해 어로 보호본부를 두고(제1항), 동 본부장은 당해 海洋警察署長이 되며(제3항), 부원은 水産廳長이 지명하는 公務員으로 구성된다(제2항)고 규정하고 있다. 동 본부의 警備連絡官(당해 海洋警察署의 경비통신과장)의 주요 임무중에는 海難救助 업무가 포함되어 있다(제5항).¹³⁾

어로본부의 경비업무를 원활을 위하여 동본부와 군부대간에 서로 연락관을 파견할 수 있고(제8항), 警察廳長은 관계부처의 장과 협의하여 동본부협동상황실을 설치·운영한다(제9항).

2. 私法(商法)

우리나라 商法の 海難救助는 그 사상이 인도주의, 상호부조의 도덕관에 있다고 하겠으나, 주로 선박 또는 적하와 같은 海産(Maritime Property)의 救助를 중요시 하고 人命救助는 오히려 종적인 지위에 두고 있다.¹⁴⁾

이것은 水難救護法の 人命에 대한 救助를 우선으로 하는 것과 대비된다. 무엇보다도 商法은 海難救助를 공동해손과 같은 차원에 두고 해상기업에 따르는 하나의 기업사고로 보고 있기 때문이다.¹⁵⁾

商法 제5편(해상) 제7장 제849조 내지 제860조에서 海難救助에 대하여 규정하고 있는데, 이 조항들은 주로 1910년 海難救助 協約을 수용한 것으로 救助料에 관한 사항인 救助料의 決定, 變更請求, 救助料의 限度, 分配 등의 私法的인 규정을 하고 있다.

IV. SAR관련 國際協約과 外國의 立法例

1. 1979년 SAR協約

1) 목적

이 協約은 연안국이 자국의 주변해역에서 적절한 SAR업무를 수행하기 위한 국내제도를 확립함과 아울러, 해상교통이 빈번해짐에 따라 각국이 서로 협력하여 國際的인 해상 SAR계획을 확립함으로써 SAR작업에 참여 중인 SAR조직간의 협력을 원활하게 하는데 있다.¹⁶⁾

2) 구성

이 協約은 전문, 본문(8조), 附屬書(6장), 결의(8개) 등 4개 부분으로 구성되어 있는데 구체적인 내용은 附屬書에 규정되어 있고, 이 協約의 핵심부분이다. 또한 이 協約은 8개 결의를 포함하는데 예를 들면, 1960년의 SOLAS회의에서 채택된

12) 1982년 3월 17일 內務部令 제367호, 國防部令 제342호, 農部令 제859호, 交通部令 제733호에 의거 制定

13) 제6조 [漁撈保護本部] ⑤ 警備連絡官의 임무

1. 漁撈保護를 위한 警備 및 團束
2. 출어선의 동태파악
3. 海難救助
4. 漁撈保護本部에 배치된 警備艦艇의 運航管理
5. 犯法 漁船의 적발·처리 및 관계기관에의 통보
6. 기타 漁撈保護本部의 운영에 관한 사항

14) - 商法 제849조(海難救助의 요건)

“航海船 또는 그 積荷 기타의 물건이 어떠한 수면에서 위난에 조우한 경우에는 의무없이 이를 구조한 자는 결과에 대하여 상당한 報酬를 請求할 수 있다. 航海船과 內水航海船의 救助도 같다”.

- 商法 제853조(共同救助間의 救助料 分配) 제2항

“人命의 救助에 종사한 자도 제1항의 규정에 따라 救助의 報酬額의 分配를 받을 수 있다”.

15) 孫珠璣, 商法(下), 博英社, 1993, P.882

16) Samir Mankabady, International Maritime Organization, Vol.1 : International Shipping Rules, London:Croom Helm, 1986, P.279.

제40호 권고를 고려하여 해상 遭難者를 신속하고 효과적으로 救助하기 위해 IMOSAR Manual¹⁷⁾ 사용 권고와 기술협력의 촉진과 같은 것이 있다. 이 협약의 구성을 요약하면 다음과 같다.

3) 附屬書의 내용

1979년 SAR協約은 70년대 초에 IMO가 준비

한 協約의 초안과 동일한 방향이었으며 協約의 기술적인 규정은 부속서에 있다.

① 제1장(용어의 정의)

搜索·救助區域(Search and Rescue Region : SRR), 救助調整本部(Rescue Coordination Centre : RCC), 救助支部(Rescue Sub-Centre : RSC), 救助隊 (Rescue Unit), 現場指揮官(On-

〈SAR 協約의 구성〉

구 분	조/장	주 요 규 정
본 문 (8개조)	제1조	附屬書(Annex)에서 규정하는 내용을 실시하기 위한 締約國의 관련법령 제정 및 適當한 조치 실시 약속
	제2조	기타 協約과의 關係, 解釋
	제3조	改正節次
	제4조	比準 등 節次
	제5조	效力發生(15개국이 당사국이 된 날로부터 12개월 발효)
	제6조	廢棄(발효일로부터 5년 경과 후에 폐기 가능)
	제7조	比準書 寄託(社務總長이 認證謄本을 각국 및 UN에 送付)
	제8조	協約作成의 使用言語
부속서 (6개장)	제1장	용어의 정의
	제2장	海難救助機關 및 救助實施 조직
	제3장	국가간의 協力 및 航空救難과의 협력
	제4장	정보수집, 구조계획, 救助部隊의 출동준비행위
	제5장	긴급정보와 催급 : 救助調整本部 등 활동절차
	제6장	船位通報制度
결 의 (8개항)	1	SAR업무의 실시와 조정을 위한 조직
	2	船位通報制度의 참가선택에 대한 料金
	3	船位通報制度를 위하여 국제적으로 합의된 形式 및 節次的 필요성
	4	SAR 指針書
	5	SAR를 위한 周波數
	6	법세계적 海上遭難 및 安全制度(GMDSS)의 개선
	7	SAR업무와 海上氣象業務와의 조화
	8	기술협력의 증진

17) 이 指針書(Manual)에서는 일반적인 海上의 搜索과 救助對策을 규정하고 있으며, 모든 沿岸國으로 하여금 동일한 취지하에 자체조직을 만들도록 하고 있다. 특히 인접국 상호간에 협조와 상호원조의 이행을 목적으로 작성되었다(Ibid., P.281).

Scene Commander), 海上搜索調整船 (Coordinator Surface Search) 등을 정의하고 있다.

② 제2장(조직)

제2장은 SAR조직의 基本救助를 규정하고 있는데, 그 대상은 SAR업무의 실시 및 조정을 위한 조치, SAR담당 기관의 조정, 救助調整本部 및 救助支部의 설치, 救助隊의 指定, 救助隊의 施設 및 裝備確保 등이다.

③ 제3장(협력)

제3장은 당사국 국내 SAR기관간의 조정요건에 인접국간의 협력과 항공업무와의 조정에 관하여 규정하고 있다.

④ 제4장(준비조치)

제4장은 정보에 관한 요건, 활동계획 또는 지침, 救助隊의 준비 등 RCC와 RSC가 수행할 준비조치에 관하여 규정하고 있다.

⑤ 제5장(SAR활동 절차)

제5장은 가장 세분화된 장으로써 그 개요는 훈련조치에 관한 것이다. 당사국들이 취할 핵심적 기술사항, 특히 긴급시의 조치, 2개 이상의 관계기관이 참여시 상호협조, 훈련의 종료 및 정지 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 또한 현장에서의 조치를 포함하고 있으며 현장 지휘관의 임명과 搜索區域에 관하여 규정하고 있다.

⑥ 제6장(船位通報制度)

船位通報制度의 중요성 때문에 SAR協約이 附屬書 제6장에서 이를 수용하고 있으나, 이 제도는 당사국이 필수적으로 설치할 의무사항은 아니며, 권고적 성격을 갖는다. 여기에서는 船位通報制度의 총칙, 운용상의 요건, 통보의 종류 및 제도의 이용, 훈련의 필요성과 보고의 필요성 등을 규정하고 있다.

2. SAR協約 의의 救難關聯 協約

1) 1910년 브뤼셀 協約과 1989년 런던 協約

1910년 브뤼셀회의에서 채택한 '海難에 있어서의 救援·救助에 관한 규정의 통일화를 위한 協約'¹⁸⁾은 제11조에 규정하기를 "모든 선박의 船長은 본선, 乘務員과 旅客에 심각한 위험이 없다면 비록 적국(enemy)이라도, 가능한 한 빨리 해상에서 遭難에 처한 사람들을 救助하기 위하여 항진하여야 한다"고 규정하고 있다.¹⁹⁾

마찬가지로 1989년 海難救助에 관한 런던 協約(International Convention on Salvage, 1989)도 제10조에 동일한 규정을 두고 있는데, 船長에게 본선 乘務員 및 旅客에 중대한 위험을 야기하지 않고 수행할 수 있는 한 해상에서 생명이 위험에 처한 자에 대하여 救援할 의무를 부과하고(제1항), 船長도 이러한 의무를 실행시키기 위하여 필요한 수단을 강구하도록 하고 있다(제2항). 또한 救助 도중이더라도 제3자가 정당하게 救助에 참여하는 것을 막지 못한다고 규정하고 있다.²⁰⁾ 특이한 점은 救助者에게 일반적인 環境損害防止義務를 부과하고²¹⁾, 救助料를 정함에 있어 船主로 環境손해 경감을 위한 노력과 능력이 추가되었다.²²⁾

2) 1958년 公海에 관한 協約과 1982년 유엔 海洋法 協約

1958년 4월 29일 제네바에서 채택한 海洋法에 관한 1958년 제네바 協約中 2편의 公海에 관한 協約(The Convention on the High Seas, 1958) 제12조와 1982년 UN海洋法 協約 제98조에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

18) Convention for the Unification of certain Rules of Law respecting Assistance and Salvage at Sea, Signed at Brussels, Sept. 23, 1910

19) Maharaz Nagendra Sinhg, International Maritime Law Conventions: Vol.4, London Stevens & Sons, 1983, p.3086.

20) 1989년 런던협약 제8조 (d)

21) 1989년 런던협약 제18조 1항 (b)

22) 1989년 런던협약 제13조 1항 (b)

“① 모든 국가는 자국의 국기를 게양하고 항행하는 선박의 船長에 대하여 선박의 乘務員 또는 선박의 船長에 대하여 심각한 위험이 없는 한, 다음과 같은 사항을 이행하도록 요구하여야 한다.

① 海上에서 발견된 사람으로서 생명을 잃을 위험에 처한 사람에 대하여 援助를 제공할 것

② 援助를 필요로 한다는 통보를 받았을 경우에는 당해 조치가 船長에게 당연히 기대될 수 있는 것인 한, 가능한 진속력으로 遭難者의 救助에 착수할 것

③ 遭難이 있는 후에는 타방의 선박, 그 乘務員 및 旅客에 대하여 援助를 제공하고 또한 가능한 경우에는 타방의 선박에 대하여 본선의 선명, 그 선적항 및 최근 거리에 있는 기항예정항을 통고할 것

④ 모든 연안국은 해상에서 안전에 관한 적당하고 실효성 있는 搜索과 救助機關의 설치 및 유지를 촉진시키고 상호간의 지역 협정의 방법으로 목적을 위하여 인접국과 협력하여야 한다”.

그러나 상기 協約은 1910년의 브뤼셀 海難救助 協約과는 달리 ‘적국’의 救助에 대한 규정은 없으며, 이 協約에서 필요로 하는 요구조건을 만족시키기 위한 SAR조직의 설립에 대해서는 아무런 언급이 없다.

3) 1969년 公海上의 介入에 관한 協約²³⁾

이 協約은 해난으로 해양 및 연안에 기름에 의한 오염의 위험이 있을 때 자국민의 이익을 보호하기 위하여 연안국이 예외적인 조치를 公海上에서 취할 수 있도록 하고 있는데, 제1조의 규정에 따른 조치를 취할 권리는 이 協約 제3조에 규정되어 있다. 즉 연안국은 조치를 취하기 전에 해난으로 영향을 받을 개인 또는 법인에게도 지체없

이 통보하며 긴급한 경우에는 사전통고 또는 협의 없이도 조치를 취할 수 있다. 특히 긴급한 조치를 취하기 전 또는 그 사이에도 人命救助 등 遭難者가 필요로 하는 救助措置 등 최선의 노력을 기울이도록 규정하고 있다.²⁴⁾

4) 1974년 SOLAS協約

1974년 SOLAS協約 제5장(항행의 안전) 제10규칙에서 船長의 遭難通報 義務와 措置를 규정하고 있다. 즉, 모든 선박의 船長은 선박, 항공기 등으로부터 遭難信號를 접수하면 遭難者 救助에 최선을 다하도록 규정하고 있으며, 또한 遭難船舶의 船長은 救助하는데 가장 적당하다고 생각되는 하나 또는 둘 이상의 선박을 소집할 권리를 가지도록 규정하고 있다. 또한 제5장 제15규칙에서는 搜索과 救助를 위하여 각 締約國은 연안감시와 遭難者의 救助를 위해서 필요한 조치를 확보(해상 교통의 밀도 및 항행상의 위험을 고려한 해상안전시설의 설치, 운영, 유지를 포함하여 遭難者의 位置探知와 救助를 위한 충분한 수단제공 등)할 것을 확실히 하도록 되어 있다.²⁵⁾

5) 1944년 國際民間航空協約

이 協約 제4장 제25조(遭難航空機)에서는 締約國의 영공 및 영해 그리고 公海上에서 遭難당한 航空機에 救助조치를 행하도록 締約國의 의무를 부과하고 있으며, SAR조직을 갖추고 인접국가와 협력하여 搜索救助作業을 하도록 규정하고 있다.

3. 인접국가와 救難協定の 締結

遭難事故는 발생 즉시 救難活動을 개시하지 않으면 遭難船舶이나 遭難者의 救助可能性은 시간의 경과와 더불어 급속히 감소하기 때문에 신속한 救難活動의 전개가 필수적이다.

그러나 遭難海域이 원해이거나 타국의 영해로

23) International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969.

24) 白種實, 海上搜索 및 救助協約의 發效와 우리의 對應方案, 月刊 海運産業研究, 韓國海運技術院, 1986. 9. P.19

25) 위의 論文, P.18

서 救助隊의 직접적인 救難活動이 제약을 받게 되는 경우가 생기기 때문에 모든 遭難事故에 대하여 자국의 능력만으로 대처하는 것은 한계성을 갖기 마련이다. 이와 같은 경우를 대비하여 지역 국가 간의 救難協力이 필요하게 되며, 1979년의 SAR協約이 채택된 동기도 여기에 있는 것이다.

SAR協約은 그 附屬書 제3장(국가간의 협력)에서 당사국은 救難業務에 관하여 인근 국가들과 협정을 체결하도록 의무규정을 두고 있다. 특히 우리나라와 일본간의 海上救難協力 문제는 양국의 지리적, 산업적 관계로 볼 때 필연적인 것이며, 協力體制의 구축은 國際協約을 수용하는 방향에서 이루어져야 할 것이다.²⁶⁾

1) 韓日間 海上救難 및 緊急避難協定の 체결

우리나라와 일본정부는 1966년부터 최근까지 30여 차례에 걸쳐 SAR 지역협정을 체결하기 위한 협의를 진행하여 왔다.²⁷⁾ 그리고 1990년 5월 25일에 일본동경에서 “大韓民國 政府와 日本政府 間の 海上에서의 搜索, 救助 및 船舶의 緊急避難에 관한 協定”(條約 제1004호)²⁸⁾를 체결하기에 이르렀는데, 이것이 우리나라가 인접국가와 체결한 유일한 SAR협정이다.

한일간 SAR협정의 목적은 한일 양국의 주변해역에서 遭難당한 승선자에 대하여 가능한 가장 적절한 援助를 신속하고 효과적으로 제공하고, 緊急避難한 상대국의 선박에 대하여 가능한 한 적

〈 한일간 SAR協定の 내용〉

조항	규정사항	규정내용의 요지
제1조	緊急措置의 施行	자국의 주변해역에서 乘船자가 遭難中이라는 정보를 입수한 경우 가장 적절한 원조를 제공하기 위하여 SAR에 필요한 緊拔措置의 시행
제2조	情報의 提供·協議	제1조의 조치를 실시와 관련된 情報提供과 協議등의 상호협력
제3조	情報 및 意見交換	제2조의 규정에 상호협력에 필요한 情報와 意見의 교환
제4조	緊急避難時 保護措置	- 선박이 폭풍우나 緊急事態로 인하여 緊急避難한 경우에 상대국의 적절한 보호 조치 - 선박은 당사국의 권한 있는 당국에 통보하고 內水 또는 領海에서 당사국의 關聯法規의 遵守 및 당국의 지시준수
제5조	通信連絡	附屬書에 의거하여 실시
제6조	國內法 遵守	- 자국에서 시행되고 있는 법령에 따라 이 협정의 실시 - 이 협정의 모든 규정은 締約當事國이 다른 條約, 기타 국제약속에 의하여 가지는 권리 및 의무에 영향을 미치지 아니함
제7조	發效要件	- 署名日로부터 효력의 발생 - 3년간 유효하며, 그 이후는 일방 계약당사국이 타방 계약당사국에 대하여 서면으로 통고하는 날로부터 1년간 유효함
제8조	通信連絡	- 통신사용 언어 : 영어

26) 1965년 6월 22일 동경에서 서명된 『한·일어업협정에 대한 합의 의사록』 제10항에서는 “양국 정부는 양국 어선의 救難 및 緊急避難에 관하여 가능한 한 조속히 약정한다. 그 약정이 양국 정부간에 이루어지기 전에도 양국 정부는 양국 어선의 救難 및 緊急避難에 관하여 國際慣行에 따라 가능한 적절한 救助 및 保護를 한다”라고 되

27) 管轄水域과 결부되는 약간의 용어문제(동해를 일본측은 일본해라 하고 동중국해를 동해라고 주장하였다), 救難의 대상(한국은 선박과 인명을 포함할 것을, 일본은 인명만을 대상으로 할 것을 주장하였다. 일·중 救難協定에는 선박도 포함하고 있다), 救難航空機의 상대방 국가 영토 진입 문제 등 지엽적인 사항에 관하여 의견을 조정하지 못하였다(崔宗和, 앞의 論文, PP.87~88).

28) 1990년 5월 17일 제22회 國務會議 審議를 거쳐, 1990년 5월 25일 서명함으로써 發效

절한 보호조치를 취하기 위한 것이다. 이 協定은 아래와 같이 7개 조항과 附屬書로 구성되어 있다.

2) 韓中間 漁船 海上事故 處理指針

이 指針은 國際協約상의 지역간 SAR協定이라고 볼 수는 없지만 양국의 어선이 해상에서 사고 발생시 處理 및 緊急避難을 규정하고 있다. 이 指針은 1989년 12월 우리나라의 水産業協同組合中央會와 中國 東黃海 漁業協會間的 제3차 회담에 의하여 체결되었다. 대표적인 내용이라 할 수 있는 한중간 어선 긴급피난은 열대성 폭풍우 내습시, 기관고장 또는 선체에 중대한 손상이 생겼을시, 그리고 선체파손으로 침몰위험이 있을 때와 응급환자 발생시 등에 할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 緊急避難을 할 수 있는 항구로는 양국 모두 각각 3개항을 지정하고 있다.²⁹⁾ 물론 급박한 상황시에는 관계당국의 사전허가를 얻어 가까운 항구에 피난토록 하고 있다.

4. SAR관련 외국의 立法例

水難救護法の 기원을 살펴 볼 때 우리나라 법률의 立法에 지대한 영향을 끼치고 있는 독일법률중 水難救護法(Strandungsordnung)이 있지만 우리나라와 비교하여 보면 많은 차이점이 발견된다. 프랑스의 1691년 해사칙령도 수차에 걸쳐 改正이 되면서 水難救助와 관련되는 내용이 있기는 하지만 우리나라의 法體制와는 전혀 다르다.³⁰⁾

그러나 1979년 SAR協約이 채택되고 1985년에 發效되면서 많은 나라들이 SAR에 가입하여 SAR協約을 國內法化 하였다. 여기서는 영국, 미국, 일본에서 水難救護에 관한 立法形態를 살펴본다.³¹⁾

1) 영국

영국은 우선 商船法에 SAR관련 규정이 언급되

어 있다. 商船法(Merchant shipping Law) 難破物 및 救助(Wreck and Salvage)의 각 규정은 우리나라 水難救護法과 비교하여 볼 때, 다소 규정의 순서에 있어 유사한 내용도 있다. 영국은 SAR와 관련한 별도로 立法된 법령이 없으며, 1854년 商船法과 1856년 沿岸警備隊法(Coast Guard Act)에 SAR 관련 조항이 규정되어 있다. 그 내용을 보면 運輸部長官이 SAR업무를 관장하고 산하에 沿岸警備隊를 설치·운영하도록 하고 있다. 해상과 항공의 SAR업무를 연계하여 시행하는데 동일한 SAR구역을 설정하고, 해상은 沿岸警備隊가 항공은 공군이 각각 담당하도록 업무를 분리하고 있다. 運輸部の 海洋非常計劃團(Marine Emergency Organization : MEO)은 SAR업무를 담당하는 沿岸警備隊를 지휘하고 있다.

2) 미국

미국에서는 SAR協約 자체가 SAR관련 기본법령이며 별도의 立法은 없다.

해상 및 항공의 SAR를 통합한 국가의 기본계획인 國家搜索·救助計劃(National SAR Plan)을 7개 관계기관(運輸部, 國防部, 商工部, 內務部, 航空宇宙局, 聯邦通信委員會, 聯邦非常管理廳)간의 협정으로 책정한다. 이 계획은 관계기관의 역할을 명시하고 SAR구역을 확정하고 구역별 책임구간을 지정하는데, 內陸은 空軍, 海上은 沿岸警備隊, 遠洋은 알래스카 航空司令部가 담당한다. 이 계획은 또 SAR調整官의 책임 및 권한을 명시하고 매 4년 마다 작성한다.

國家搜索·救助指針書(National SAR Manual)가 합동참모 사령부와 運輸部 산하 沿岸警備隊(United States Coast Guard : USCG)간의 협의에 의하여 책정되었는데, 이 指針書는 SAR에 관한 국가의 예규로 활용되며, 2편으로 구성되어

29) 中國 港口 : 청도항, 연운항, 상해항 녹화산

韓國 港口 : 제주 화순항, 영산도, 소흑산도 가거도리항

30) 鄭淵炯, 水難救護法과 海難救助法에 대한 小考, 月刊 海洋韓國(韓國海事問題 研究所), 1975. 7, P.38

31) 崔棟鉉, 우리나라 海上搜索·救助制度 改善方向, 海運産業研究院, 1993, PP.45~60

SAR에 관한 조직·통신·활동절차가 상세하게 수록되어 있다.

3) 일본

일본은 海上保安廳法에 의하여 SAR업무를 집행하고 있다. 海上保安廳法(법률 제28호)은 4개의 장과 부칙 등 총 43개조로 구성되어 있는데 1948년에 제정되었다. 동법에 의하면 海上保安廳의 설치목적은 “해상에서의 인명과 재산보호 및 법률위반을 예방, 수사, 진압하는 것이고, 그 지위는 運輸省의 外局이다”(제1조). 소관업무는 법규의 執行, 海難救助, 海洋汚染防止, 해상에서의 범죄 예방 및 진압, 해상에서의 범인의 수사과 체포, 선박교통에 관한 규제, 수로, 航路標識에 관한 사무와 이에 부수한 사무 등이다(제2조 제1항).

해상보안청 장관은 운수대신의 지휘감독을 받으며, 운수대신 이외의 대신의 소관사항은 각각 그 대신의 지휘감독을 받는다(제10조).

V. 水難救護法の 改正

1. 現行법상의 문제점과 改正 理由

1) 現行 법규상의 문제점

現行 水難救護法이 제정될 당시 우리나라 국민의 해상경제활동은 미미한 수준이었고, 주로 하천이나 연안해역에서의 홍수, 태풍 등 天災를 대비하여 설정했던 것으로 판단된다. 세계적인 해운국가의 하나인 우리나라가 現行 법규정으로 해상 안전관리를 뒷받침할 수 없는 것은 당연하다.

現行법 제3조(條約과의 관계)는 “본 법중 遭難船舶에 관한 규정은 條約에 따로 정한 바가 있는 경우 외에는 외국 선박에 대하여는 이를 적용하지 아니한다” 라고 규정하고 있다. 이 조항은 물론 외국적 遭難船舶의 財産權에 관한 民事上의

節次를 일방적으로 國內法에 의하여 처리하지 않는다는 내용으로 제한적인 해석을 하여야 하겠으나, 한편으로는 管轄 水域 내에서 발생한 외국선박의 遭難事故에 대하여는 적극적인 救難責任을 지지 않겠다는 의미로도 해석이 가능하여진다. 이것은 現行 SAR協約의 당사국이 아닐 뿐 아니라, 일본을 제외한 인근 국가와의 海上救難協定마저 체결하고 있지 않은 우리나라로서는 적어도 해상에 있어서의 人道主義와 國際法 주체로서의 국가의 책무를 포기한다는 선언으로 확대 해석될 여지가 있다.³²⁾

또한 現行법상 해상에서 항공기의 遭難에 대한 救助規定이 없기 때문에 기본적으로 現行규정만으로는 해상에서의 搜索과 救助를 위한 海·空의 合同救助가 사실상 불가능하다.

결과적으로 海洋警察廳의 인적, 물적, 제도적 측면에서의 현실 여건과 해양산업의 國際性을 감안할 때, 現行법의 규정만으로는 진정한 의미의 해상에서의 搜索과 救助라는 소기의 목적을 달성할 수 없음은 분명하다.

2) 國際協約의 수용을 위한 水難救護法の 改正

무엇보다도 海難事故가 빈발하고 대형화하는 추세에 적극 대처하기 위하여 범국가적인 水難救護 體制를 구축함으로써 遭難된 사람과 선박 등을 신속히 救助하여 인명과 재산의 보호에 기여하도록 하여야 한다. 이러한 취지에서 해양경찰청의 주관하에 해운선진국으로서 우리나라의 國際的 위상에 상응하는 역할을 수행하고 범세계적인 水難救護體制에 동참하기 위하여 1979년 國際海事機構에서 채택한 해상에서의 搜索 및 救助에 관한 國際協約(SAR協約)의 가입에 필요한 사항을 이 법에 수용하기 위한 改正作業이 추진되었다.³³⁾

특히 동법의 改正으로 改正法案이 시행되고 SAR에 가입이 되면 신속·효과적인 水難救護로

32) 崔宗和, 앞의 論文, PP.81~82

33) 1979년 SAR협약 가입추진

- ① 1994. 8. ~ 8. : 관련부처 협의
- ② 1994. 9. 17. : 외무부에 협약 가입요청
- ③ 1994. 9. 17. ~ 1995. 3. : 외무부 검토 및 기탁서 제출

국민의 생명과 재산의 보호하고, 해상안전확보로 인한 해운·수산의 경제활동에 기여하며, 범세계적 救難體制에 동참함으로써 국가위상 제고 및 국익 신장에 기여할 것으로 판단된다.³⁴⁾

2. 改正法(案)의 내용

1) 改正要旨

改正法案의 要旨는 첫째, 大型 海難事故 발생 시 水難救護體制를 民防衛基本法³⁵⁾의 民防衛計劃에 포함하였다.

둘째, 海洋警察廳에 中央救助調停本部를 두고 海洋警察署에 救助調整本部 및 救助支部를 두며, 救助隊를 편성하도록 하였다.

셋째, 外國救助隊의 영해내의 활동에 관한 허가 및 통보사항을 규정하였다.

넷째 救難通信網 구축·운영과 船位通報制度를 규정하였다.

2) 장별 주요내용

(1) 제1장(총칙)

현행 水難救護法상의 漂流物, 引揚物 등의 인양과 이에 수반한 업무처리를 주목적으로 한다는 것과는 달리 改正(案)은 遭難된 사람과 선박등(항

공기 포함)의 搜索·救助 및 보호에 필요한 사항을 규정하고 國際協約의 내용을 수용한다는 것을 명문화 하였다(제1조).

더욱이 용어에 있어서도 SAR協約 附屬書에 규정된 救助隊(Rescue Unit)와 水難救護協力機關의 용어를 신설하였고, 불필요한 용어의 정의(警察官署의 長)를 삭제하였으며, 遭難事故의 정의를 단순히 선박만의 사고가 아니라 항공기의 하천이나 해상에서의 遭難事故도 포함하여, 國際協約의 규정에 충실하였다(제2조). 그리고 현행 규정에는 없는 것으로서 모든 遭難事故에 대하여 다른 법률이나 조약에 따로 정한 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있다(제3조). 이때 다른 법률이라 함은 民法의 事務管理에 관한 규정, 行政代執行法, 商法의 海難救助, 기타 船員法·交通安全法·海上交通安全法·遊船 및 導船法·船舶安全操業規則에서의 海難救助와 관련된 조항을 말한다. 또한 조약은 國際協約인 SAR協約이고 일본과의 양자협정인 SAR 지역협정 등이 있다.

(2) 제2장(水難對備計劃)

국가와 지방자치단체의 水難救護를 위하여 필요한 시책강구를 의무화 하였다(제4조). 그리고 정부는 水難對備計劃을 매년 수립·시행하고, 이

34) 수난구호법 개정 추진경과

- ① 법개정안(초안) 작성 : 1993. 8. 12.
- ② 개정안에 대한 관련 부처 의견조회(1차) : 1993. 9. 18.
- ③ 개정안에 대한 관련 부처 의견조회(2차) : 1994. 2. 15.
- ④ 관련 실무자 회의 개최 : 1994. 3. 8.
- ⑤ 개정안에 대한 관련 부처 의견조정 : 1994. 3. 8. ~ 4. 20.
- ⑥ 개정안에 대한 법제처 사전협의 : 1994. 4. 9. ~ 4. 15.
- ⑦ 警察廳 범무담당관실 심의 : 1994. 4. 29. ~ 5. 12.
- ⑧ 警察廳長, 경찰위원회, 장관결재 : 1994. 5. 13. ~ 5. 24.
- ⑨ 내무부 입법예고 : 1994. 5. 28. ~ 6. 20.
- ⑩ 관련중앙 부처 협의 : 1994. 5. 26. ~ 6.20.
- ⑪ 관련 부처 최종의견 조정 : 1994. 6. 20. ~ 7. 20.
- ⑫ 법제처 심사 : 1994. 6. 25. ~7.27.
- ⑬ 차관회의 상정 : 1994. 8. 4.
- ⑭ 국무회의 심의 및 대통령 재가 : 1994. 8. 18.
- ⑮ 국회상정 및 의결 : 1994. 9. ~ 12.
- ⑯ 대통령 재가 및 공포(시행) 예정 : 1995. 1.(1995. 7.)

* 시행령·시행규칙 개·제정(예정) : 1995. 1. ~ 6.

35) 1975년 7월 25일 法律 제2776호로 制定

계획은 民防衛基本法에 포함하도록 하고 있다(제5조 제1항). 이 改正 조항은 실제 시행되려면 기본적으로 民防衛基本法이 改正되어야 한다. 현행 民防衛基本法 施行令 제11조 民防衛基本計劃에 의하여는 선박의 遭難에 대비하여 적용할 수 있는 것은 “화재 등 인위적인 재난”을 일부 적용할 수 있는 것 외에는 없다.³⁶⁾ 그러나 이 규정만으로는 전체 海難事故에 대비할 수는 없기 때문에 제11조(기본계획) 제1항 10에 “대형 海難事故”를 추가하는 것이 바람직 하다고 본다.

(3) 제3장(水難救護活動)

현행법과 동일하게 해상에서는 海洋警察署長, 하천과 호수에서는 警察署長이 救護業務를 집행하도록 이원화하였다(제6조 제1항).

또한 救助를 위하여 부득이할 경우 사람을 救助業務에 종사케 하거나 다른 사람의 선박, 토지, 자동차 등을 일시 사용할 수 있도록 하고 있다(제7조 제1항).

한편, 中央救助調整本部의 설치는 1979년 SAR協約의 규정에 의하여 신설된 규정으로서, 搜索救助를 위한 조직을 재편성 하였다. 中央救助調整本部(RCC:Rescue Cordination Center) 이하에 救助調整本部나, 救助支部(RSC:Rescue Sub-Center)를 두도록 하였으며, 水難救護業務를 효율적으로 수행하기 위하여 救助隊(Rescue Unit) 운영에 관한 조항을 신설하였다(제8조 제1항, 2항·제9조 제1항).

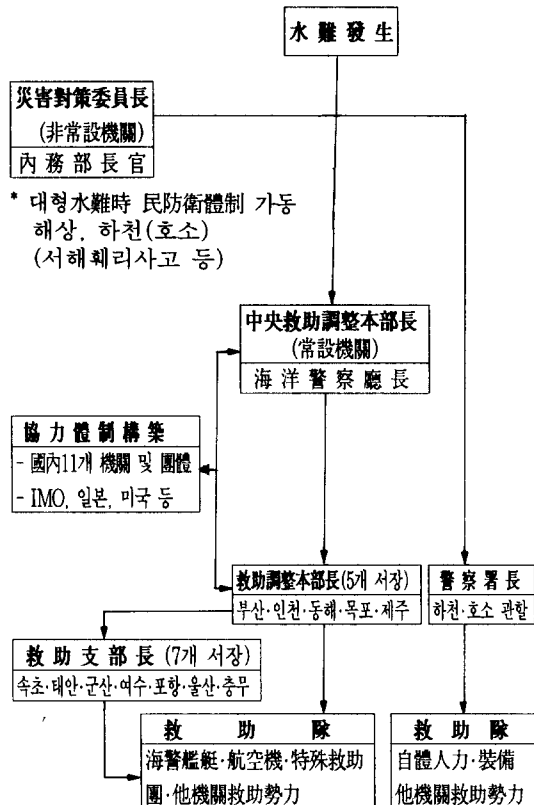
그리고 外國救助隊의 신속한 水難救護活動을 위하여 지역 SAR협정에 의거하여 상대방 영해·영공 또는 영토의 진입을 허가하도록 하였다(제10조 제1항). 水難救護協力機關과의 협조, 특히 救助隊의 합동훈련과 정보교환, 相互連絡體制를 구축할 수 있도록 하였고(제11조), 遭難된 선박이나 항공기의 船長 등과 遭難事實을 발견한 자 및 遭難通信을 수신한 자에 대한 遭難申告 의무를

규정화 하였다(제12조 제1항). 현행 제6조(遭難船舶 발견의 보고)를 보다 체계화 한 것이다.

救助本部의 조치로서는 제12조에 따라 救助本部가 遭難申告를 통보받으면 필요한 조치를 취하도록 의무화 하였다(제13조 제1항). 현행 제7조(遭難의 인지와 조치)를 새로운 SAR體制에 의거하여 체계화 하였다.

또한 인근선박의 救助支援을 할 수 있도록 의무화 하였으며, 救助에 착수하지 못할 경우에는 그 사유를 救助本部의 장에게 통보하도록 하였다(제14조).

〈 改正法(案)에 의한 水難救護 體制 〉



36) 民防衛基本法 施行令 제11조(基本計劃)

“① 基本計劃은 ……주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 예방, 통제, 보호 및 복구 등을 포함하여 작성한다. 1. 적의 침공, 2. 풍수·설해 등의 自然災難, 3. 火災 등 인위적인 災難, 4. 한해·병충해 등 農業災難, 5. 化學災難, 6. 전염병 등 生物學的 災難, 7. 放射能 災難, 8. 工業災難, 9. 山林災害, 10. 기타 민방위를 위하여 필요한 사항”

현행 제12조(遭難顛末報告書)는 遭難後 지체없이 제출하게 되어 있던 것을 7일 이내에 제출할 수 있도록 하였고, 필요한 경우 遭難船舶의 船長 등에게 관계서류의 제출을 명하거나 관련자들에게 출석하게 하여 질문할 수 있도록 하고 있다(제16조). 개정법에 의한 水難救護 體制를 정리하면 아래와 같다.

4) 제4장(救難通信)

救助本部에서의 遭難通信의 수신을 위한 시설을 구축하도록 하고 있다(제17조 제1항).

제18조의 船位通報는 改正法案의 규정중 상당히 큰 비중을 차지하는 부분이다. 海洋警察廳長이 指定, 告示하는 船位通報海域에 진입하면 救助本部의 長에게 선박의 위치를 통보하도록 하고 있다. 현재 船舶安全操業規則에 의거하여 연근해 선박에 대해서는 하루 1~3회 그 위치를 통보하도록 하는 초보적인 단계의 船位通報制度가 있지만,³⁷⁾ 실제 改正法案에 이 규정을 신설 함으로써 전 선박이 船位通報海域에 진입하자마자 그 위치를 보고하여 당해 해역에서의 선박에 대한 정보를 관리할 수 있게 되었다. 다만, 현재의 海洋警察廳 通信體制로는 전적으로 불가능하기 때문에 기술적으로 어려운 문제가 다소 있더라도 遞信部와 海運港灣廳과의 긴밀한 협조하에 이 문제 만큼은 海難事故 방지라는 거국적 차원에서 해결되어야 할 것이다.

그리고 救助本部의 長은 水難救護活動에 필요한 경우 전기통신설비의 이용과 정보의 신속한 방송 등을 요청할 수 있도록 하고, 요청받은 관계기관의 장은 이에 응하도록 하였다(제19조).

(5) 제5장(救護業務)

제20조의 救助된 사람·선박·물건의 인계 및 제21조의 救助된 사람의 보호는 현행 제9조(區廳長, 市長, 郡守에 대한 인계)와 제11조(구출된 遭難者의 보호)와 관련되는 조항으로서 救助된 사람과 물건의 인계와 보호에 대한 규정을 보강하였으며, 제22조(인계된 물건의 처리)는 현행 제10조(인계된 물건의 처리)와 제13조(보관의 부적당한 물건

의 보관)을 재정리 하여 改正法案 제22조에 규정하였다.

제23조(救助된 사람의 救護費用)는 현행 제14조(遭難者 보호의 비용)을 보강하였다. 특히 사망자에 대하여 救助된 사람은 “遺族”으로 하여 救護비용을 지급하도록 하고 있다.

제24조의 救護費用의 지급은 현행 제15조(救護費用의 지급과 제외)와 제16조(救護費用)을 합친 규정이다.

현행법상의 救護費用의 조각사유로서 현행규정상의 “救護를 방해하였거나 또는 부정한 행위를 한 자와 引導를 거부한 자”에 대해서는 改正法案에서는 삭제되었다.

제25조 1항과 2항은 현행 제18조(救護費用의 금액과 납부고지)의 제1항과 2항과 동일하지만, 제3항은 현행 제21조으로서 救護費用 미납시 보관물건을 공매하여 救護費用에 충당하도록 하고 있다.

제26조(救護費用의 지급신청)는 현행 제17조의 규정을 보강한 것으로서, 救護費用 신청시 海洋警察署長 또는 警察署長을 경유하도록 하고 있다.

(6) 漂流物 또는 沈沒品の 처리

제28조(漂流物과 沈沒品の 습득·인도)는 현행 28조 제1항의 내용과 동일하다. 다만, 인도조건으로서 “금지된 물건이 아닐 경우”가 추가되었다.

제29조(引導받은 물건의 보관과 공고)는 보관이 부적당한 것은 앞의 제22조 제3항과 4항의 규정을 준용하도록 규정하고 있는 현행 제30조와 현행 29조의 내용과 동일하다.

현행 제28조 제2항과 동일하지만, 보관 물건의 가격에 대한 평가를 市長, 郡守 혹은 鑑定評價士로 하여금 할 수 있도록 하고 있다(제30조).

(7) 벌칙

현행 제35조(벌칙)에 규정하고 경우에는 5만원 이하, 제38조에서는 20만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 이 조항 자체가 1966년 改正후에 이법이 폐기처분 되다시피 방치하였다는 단적인 증거가 되는 조항이다. 改正法案은 현실에 맞

37) 船舶安全操業規則 제21조(漁業無線局에의 가입 및 위치보고 등)

게 차등화 하여 규정하였다.

3. 改正法案에 대한 私見

1) 별도의 海上搜索救助法 立法問題

현재 海洋警察廳은 政府組織法上 중앙행정기관이 아닌 警察廳 하부조직으로서 독립적인 업무추진이 어렵고, 특히 자체적으로 대외협력 추진에 관한 권한이 없기 때문에 警察廳을 통해서 이루어져야 한다.

별도의 立法에 의하여 海洋警察廳을 집행부로서 하는 海上搜索 및 救助法을 立法한다고 하여도 실제 시행상 대외적인 업무추진에 있어 상당히 어렵다. 여러 학자들이 현행 水難救護法을 내수 혹은 하천에만 적용하고 바다에 대해서는 海上搜索·救助法이라는 별도의 법률을 制定하자는 주장이 많다.³⁸⁾ 그렇지만 법을 새로 立法한다고 반드시 새 제도의 적용과 시행을 원활히 할 수 있다는 보장은 없다. 문제는 거기에 따르는 물적·인적 지원이 있어야 되기 때문이다. 우리나라 정부조직 체계의 실태와 운영을 감안하고, 불필요한 행정의 낭비를 막기 위해서라면 오히려 별도의 立法보다는 현행의 水難救護法 改正이 더 바람직하다고 본다. 또한 현행법규의 改正만으로도 海洋警察廳의 救難能力을 감안한다 하여도 별도의 立法이 필요하다고 생각하지 않는다. 지금 부터라도 水難救護法이 제대로 시행이 될 수 있는 제반 여건을 조성하는 것이 더 시급하다고 볼 수 있다.

2) 水難救護法 성격의 명시가 미약

현행법 제1조에서 水難救護法의 목적에 의하여 事務管理에 관한 行政法의 성격을 분명히 하고 있다. 그렇지만 改正法(案)은 이법 자체가 SAR의 國內法의 수용만을 크게 부각시켜, 마치 해상에서만 搜索·救助를 전달할 수 있는 SAR協約의 國內法으로 오인할 수 있다. 水難救護法은 事務管理를

규정한 一般行政法이라는 점을 명백히 할 필요가 있다. 改正法(案)은 지금까지 검토한 바와 같이 민방위기본법에 의거 大型海難事故의 경우는 民防衛體制가 가동되며, 선박만이 아니라 항공기의 遭難事故에도 적용이 된다. 그리고 하천에서의 遭難事故도 해상에서의 遭難事故의 搜索及 救助를 어느 정도 이용하게 될 것이다. 또한 표류물이나 침몰물 등에 관한 사무처리도 여전히 삭제 안 되어 있기 때문에, 제1조의 목적조항을 현행법상의 성격에 크게 이탈하지 않도록 재검토 할 필요가 있다고 본다.

3) 緊急避難 규정이 필요

외국적선박의 緊急避難에 관한 법적 근거로서 1958년 이전까지 연안국은 당해 선박이 일정 요건을 충족했을 때 이를 인정하는 것이 國際慣行이었고, 1958년의 “領海 및 接續水域에 관한 協約”이 채택된 후로는 이 協約의 제14조 제3항에서 영해 내의 無害通航權의 일부로서 불가항력적이거나 遭難으로 인하여 필요한 경우에 한하여 停船과 投錨를 합법적으로 인정하게 되었다. 또 UN海洋法協約은 제18조 제2항에서 타국 영해 내로의 緊急避難權을 명시적으로 인정하여 그 정신을 계승하였다.

國內法으로는 선박법 제6조에 외국선박의 緊急避難을 규정하고 있다. 즉, 법률 또는 조약에 다른 규정이 있거나, 해난 또는 포획을 피하려고 할 때 또는 海運港灣廳長의 허가를 받은 때에는 불가항력에 기항하거나 국내 각항간에서 旅客 또는 화물의 운송을 할 수 있다고 하였다. 그리고 우리나라와 일본간의 SAR지역 협정 제4조에도 緊急避難에 대하여 규정하고 있기 때문에 실제 외국선박이 우리나라에 緊急避難 하는 문제는 水難救護法의 별도 규정에 의하지 않고도 가능하다.

그러나 水難救護法이 海難救助에 관한 公法의 인 의미의 母法이라는 측면에서 본다면 緊急避難

38) 水難救護法의 적용수역 범위를 船舶安全法上의 平水區域으로 한정하고 별도의 海上搜索救助法을 제정하자는 案과(崔宗和, 앞의 論文, P.92), 水難救護法은 內水에만 적용하고 海上搜索救助法(가칭) 또는 기존의 海洋汚染防止 關聯法과 통합한 법의 제정을 주장하기도 한다(崔棟鉉, 앞의 研究報告書, p.114).

權에 관한 세부적인 사항, 즉, 한일간 지역협정과 같은 緊急避難 선박에 대한 보호, 緊急避難船舶의 國內法の 준수 및 당국의 지시에 복종 하는 등의 내용을 규정할 필요가 있다고 본다. 1995년에 SAR에 가입한 후에 인접국가와 적극적으로 지역간의 협정체결에 대비하기 위해서라도 水難救護法에 명시하는 것이 바람직 하다.

4) 救護費用 문제

(1) 救護費用과 商法の 救助料와의 競合과 異意 提起의 不備

선박이 하천 또는 해상에서 해난에 조우하였을 때 水難救護法에 관계되는 주무관청이 지휘하는 救護者가 救護에 임하게 되고(水難救護法 제7조), 항해 또는 정박 중인 선박은 商法에 의한 海難救助에 종사하였을 때(商法 제849조), 行政法의 水難救護와 商法の 海難救助가 경합하게 된다.

遭難船舶에 대한 救助는 여러가지 형태로 이루어 지게 되는데, ① 자발적으로 救助에 임하는 자, ② 海洋警察廳과 水難救護 관계관청의 지휘에 의하여 救助하는 자, ③ 商法 또는 海難救助協約 및 LOF(Lloyd's Open Form)에 의하여 救助하는 자 등, 救助方法에 대하여 여러가지가 있다. 그러므로 동일하게 救助作業을 하였음에도 救助料와 救護費用이 서로 상이한단든지, 상기 ②의 경우라도 자발적으로 참가한 경우 등에 대하여 어떤 기준을 가지고 救助料 支給額을 결정하여야 하는지 애매한 문제가 발생할 수도 있다.

또한 改正(案) 水難救護法에 의하면 救護費用은 市長·郡守가 海洋警察署長 또는 警察署長과 협의하여 정하여 진다(제25조 제1항). 그리고 여기서 정하여진 금액에 의하여 水難救護에 참가하여 救護費用을 지급받으자 할 때에는 遭難地域을 관할하는 海洋警察署長 또는 警察署長을 거쳐 市長·郡守에게 청구하도록 하고 있다(제26조). 救護費用에 대하여 불복할 경우에 이의제기는 전혀 할 수 없도록 되어 있다.

그런데 商法은 救助料의 약정이 없는 경우 당사자간의 합의에 의하여 결정되고, 합의가 이루어지지 않을 경우에는 법원의 명령에 의하여 결정

하고 있어, 救助料의 합리적인 조정을 가능케 하고 있다. 마찬가지로 改正法(案)도 救護費用에 대한 이의제기를 제35조 과태료에 대한 이의제기와 같이 설정하여, 水難救護法에 의하여 救助에 임한 자(水難救護法 제7조)에 대한 商法の 海難救助와 형평성을 유지하여야 할 것이다.

(2) 救助費用과 救助料의 조각사유가 상이

商法에 의한 救助料請求權의 조각사유는 ① 救助받은 선박에 종사한 자, ② 고의 또는 과실로 海難을 야기한 자, ③ 정당한 거부에 불구하고 救助를 강행한 자, ④ 救助된 물건을 숨기거나 정당한 이유없이 처분한 자는 救助料를 청구할 수 없다(商法 857조).

그런데 改正(案) 水難救護法은 ① 遭難된 선박의 船長 등 船員, ② 고의 또는 과실로 인하여 遭難을 야기한 자, ③ 遭難된 물건을 가져간 자(제24조 제1항)로 한정하고 있다. 반면에 현행 水難救護法에서는 “救助를 방해하였거나 또는 부정행위를 한 자, 그리고 인도를 거부한 자”도 救護費用을 청구할 수 없도록 하고 있다(제15조 제2항). 물론 현행법에서 救助를 방해한 자는 改正法(案)에서 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있어 실질적으로 救護費用請求權의 조각사유 발생보다도 더 적극적으로 대처하고 있다(제33조).

그렇지만 商法上 정당한 거부에도 불구하고 救助를 강행하는 것은 水難救護法の 공익적인 行政代執行의 차원에서는 있을 수 없는 것이기 때문에 당연히 救護費用의 조각사유는 될 수 없지만, 救助된 물건을 가져가지 않고, 숨기거나 정당한 이유없이 처분한 자에 대한 해석이 어렵다. 改正法(案) 제20조의 救助된 사람·선박·물건의 인계에 의하여 인계규정이 있지만, 이것으로 인계하지 않은 자에 대한 처벌규정이 될 수는 없다. 그러기 때문에 水難救護法도 商法 857조 4항과 같은 규정을 추가 삽입하거나 벌칙조항을 둘 필요가 있다.

VI. 결 론

우리나라 海洋警察廳은 1994년과 1995년에 水難救護法の 改正과 SAR에의 가입 등 救難體制에 새로운 변화를 시도하고 있다. 1961년에 제정된 水難救護法은 1966년에 단 한 차례 改正된 이후 그 동안 아무런 改正도 없이 방치되어 있었다. 30년 가까이 지난 현재에 이르러 水難救護에 대한 획기적인 변화의 모습을 보이고 있는 것은 海難事故의 방지, 인명·재산의 보호라는 공익적 차원에서 바람직 하다.

改正된 水難救護法은 SAR協約을 수용하여, 1995년에 SAR가입을 위한 법적인 준비를 하고 있으며, 施行令과 施行規則이 완비가 되면 적극적으로 SAR協約상의 救護業務에 관하여 SAR체약국의 당사자로서 우리나라도 그 역할을 수행할 수 있으리라 본다.

지금까지 살펴본 바와 같이 水難救護法の 改正은 水難救護法 자체가 行政法의 한 형태이고, 水難救護에 관한 母法으로서 각종 법규에 산재에 있는 海難救助 관련 公法의 규정을 포괄할 수 있는 法 改正이 되어야 할 것이다. 救護費用의 문제에 있어서도 商法과의 조화를 이루도록 하여 水難救護 업무에 참가한 선박이 적극적으로 이 救護에 참가할 수 있도록 하는 분위기 조성도 필요하다고 본다.

약간의 立法上 不備한 점도 있지만, 우리나라 행정체계상 문제 등 외적인 문제도 많기 때문에 이번 水難救護法の 改正은 "Saerch and Rescue"라는 본래의 임무를 수행할 수 있도록 해양경찰청의 구난조직을 국제규정에 맞게 재조정 하고, 船位通報制度의 실시와 외국구조대의 영해내에서의 구조활동을 보장하였다는 점만으로도 성공적이라고 평가할 수 있을 것이다.

그러나 水難救護法の 법적 성격을 분명히 하여야 하고, 緊急避難規定의 입법과 救護費用 問題의 재조정 등은 이법 개정에서 반영되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 1) 郭潤直, 債權各論 [民法講義 IV], 博英社, 1992.
- 2) 金榮球, 現代 海洋法論, 아세아社, 1988.
- 3) 金鍾吉, IMO 海事安全管理, 海運港灣廳, 1983.
- 4) 白種實, 海上搜索 및 救助協約의 發效와 우리의 對應方案, 月刊 海運産業研究, 韓國海運技術院, 1986. 9.
- 6) 孫珠璨, 商法(下), 博英社, 1993.
- 7) 李尙圭, 新行政法論(上), 法文社, 1990.
- 8) 鄭淵炯, 水難救護法과 海難救助法에 대한 小 8, 月刊 海洋韓國(韓國海事問題研究所), 1975. 7월.
- 9) 崔棟鉉, 우리나라 海上搜索·救助制度 改善方向, 海運産業研究院, 1993.
- 10) 崔宗和, 海上安全管理體制의 改善을 위한 法的 對策, 海難審判院(海難防止 세미나), 1990.
- 11) IMO News, No.2: June 1994.
- 12) Maharaz Nagendra Sinhg, International Maritime Law Conventions: Vol.4, London Stevens & Sons, 1983.
- 13) Peril At Sea and Salvage, A Guide for Masters 2nd Ed., Sept. 1982, International Chamber of Shipping Oli Companies, International Marine Forum.
- 14) Samir Mankabady, International Maritime Organization, Vol.1 : International Shipping Rules, London:Croom Helm, 1986
- 15) —————, The Law of Collision at Sea, North-Holland, 1987.