

# 해양 선박재난 대응을 위한 거버넌스 법제 연구

방호삼\* · 하민재\*\*†

\* 전남대학교 해양경찰학과 교수, \*\* 한국해양대학교 해양경찰학부 교수

## Study on Governance Legislation for Responses to Maritime Ship Disasters

Hosam Bang\* · Minjae Ha\*\*†

\* Professor, Division of Maritime Police Science, Chonnam National University, Yeosu 59626, Korea

\*\* Professor, Division of Coast Guard Studies, Korea Maritime & Ocean University, Busan 49112, Korea

**요 약 :** 「재난 및 안전관리 기본법」 시행령 제3조의2에 따르면, 현행 해양사고 주권기관이 이원화되어 있다. 해양사고 주권기관이 사고 현장대응기관인 해경과 정부 부처인 해양수산부로 나뉘어져 있어 혼선이 일어날 여지가 있다. 대규모 해양사고 대응에서는 전권을 가진 전문성 있는 인사를 선임하고 권한과 책임의 명확화, 주도-지원 관계 설정의 명확화 그리고 지휘체계의 단순화를 보장한다면 효율적인 선박재난 대응이 이루어질 수 있다. 해양 선박재난 관리에서 예방-대비-대응-복구의 모든 단계가 유기적이며 일관성 있게 추진되는 것이 바람직하다. 재난상황에서 신속하고 효율적인 대응을 위해 의사결정과 지휘체계를 단순화하는 것은 중요하다. 또한 지휘체계의 구축과 의사결정이 전문성에 기반하고 독립적으로 이루어지도록 하는 것도 중요하다. 미국의 경우에는 재난의 양태와 무관하게 연방재난관리청에서 주관하고, 해안경비대(USCG)에서 ICS(Incident Command System) 혹은 UC (Unified Command) 사고관리체계를 근간으로 사령탑을 구성하면서 대응한다. 영국은 해양경비청(MCA)에서 연안경비대(HMCG)를 지휘하며 해양재난대응을 하며, 선박구난관리대표부(SOSREP)라는 해양재난의 지휘·조정 역할을 독립적으로 수행할 수 있는 전권을 가진 직책을 두고 있다. 이러한 제도를 두는 것은 유관기관들 간의 대립 등으로 재난대응이 비효율적으로 흐르는 것을 막고자 하는 취지도 있다. 우리나라도 사례로 든 외국의 경우처럼 해양선박재난대응의 표준화 및 단순화를 추구해야 한다. 이 연구에서는 새로운 대응제도에 대한 검토와 함께 법률(안) 제시가 이루어질 것이다.

**핵심용어 :** 해양사고, 해양사고 주권기관, 선박재난 대응, 거버넌스 법제, 해양경찰청

**Abstract :** The Enforcement Decree of the Framework Act on the Management of Disasters and Safety Article 3-2 specifies two 'disaster management supervision agencies' for responding to shipping disasters. These are the Korea Coast Guard, which is an on-scene disaster-responding and coordinating agency, and the Ministry of Ocean and Fisheries, which is a government department, thereby leading to possibilities for confusion. In the case of shipping disasters, where a personnel entitled full power to deal with shipping disasters is designated and his/her powers and duties are clearly made, relationship of leading and supporting agencies is made clear, and command system is simplified, an efficient response to shipping disasters is made possible. In the management of shipping disasters, all the disaster management processes, that is, prevention-preparedness-response-recovery, should be dealt with systematically and consistently. Notably, to swiftly and efficiently cope with a disastrous situation, the decision-making and command system must be simplified. The establishment of a command system and decision-making must be made independently, based on expertise. In the US, irrespective of the type of disasters, the FEMA plays a leading role and the USCG responds a response to maritime disasters by establishing the Incident Command System or Unified Command System that is an incident management system. In the UK, the MCA supervises an event and responds to it, and the SOSREP has full power to work with command and coordination independently. SOSREP, among others, is necessary to prevent an inefficient dealing of a shipping disaster owing to confrontation between participants. With reference to such leading States' practice, the Korean government should make a standardized and simplified response to maritime disasters. This study deals with a new maritime disaster responding system and provides an idea of the revision of the existing legal regime.

**Key Words :** Marine accident, Disaster Management Supervision Agency, Response to Shipping Disasters, Governance Legislation, Korea Coast Guard

\* First Author : hosamms@jnu.ac.kr, 061-659-7184

† Corresponding Author : hmj153@kmou.ac.kr, 051-410-4279

## 1. 서론

일반적으로 대규모 해양사고 이후에는 법제도 강화 등 해양안전도를 높이라는 국민의 요구가 커진다. 왜냐하면 대규모 해양사고는 국민의 생명과 재산에 큰 피해를 입히며 사회 전반에 커다란 충격을 주기 때문이다. 그동안 자연 재난이 위기로 인식되어 왔으나, 이제는 해상에서 발생하는 사회 재난도 국민의 생명과 재산을 위협하는 위기로 인식되기에 충분하다. 국가의 존재 이유 및 역할이 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이므로, 위기 발생과 동시에 가용 자원을 총동원하여 국민을 보호하는 것이 중요하다.

현행 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 ‘재난안전법’이라 한다) 시행령에 따르면, 여객선·화물선·어선 등의 해양 선박 사고는 해양수산부가 주관하고, 해상에서 발생한 유선·도선 등의 수난 사고는 해양경찰청(이하 ‘해경’이라 한다)이 주관하는 것으로 되어 있다. 해상에서의 선박재난대응은 선박구조대와 항공기 등을 통해 하고는 있으나, 함정이나 항공기는 건조 및 운용비용이 고가이고, 장비의 규모에 비하여 관할 해역이 너무 광활하여 전체를 적절하게 다루기에는 한계가 있을 수 있다. 따라서 대규모 선박재난 시 한정된 장비와 인력을 가지고 최대의 효과를 보기 위해서는, 해양수산부, 해경, 해군, 지방자치단체, 그리고 민간이 보유한 자원을 최대한 연계하면서 협력 효과를 내야 한다. 해양수산 관련 여러 기관에서는 다양한 목적의 많은 장비가 운용되고는 있으나, 장비호환·비밀유지·업무 우선순위 등의 이유로 유사시 현장에서 공동으로 유기적으로 활용하는데 어려움이 따른다. 과거에 발생하였던 대규모 참사에서 민·관·군의 협력체계 작동의 한계가 있었다고 하며, 보유하고 있는 장비·인력 활용의 한계도 있었다고 한다(NRC, 2014:19).

본 논문의 제목이 ‘해양 선박재난 대응을 위한 거버넌스 법제 연구’이므로 ‘거버넌스’, ‘해양 선박재난’ 혹은 ‘해양사고’는 이 논문의 주제어이다. 거버넌스(governance)의 사전적 의미는 ‘통치, 관리 혹은 통치·관리 방식’이다. 또 공통문제에 대한 해결기제 좁게는 정부와 관련된 공통문제에 대한 해결기제란 행정학적 용어 규정도 있다. 국립국어원은 ‘정책, 행정, 관리, 민관협력, 협치’ 등으로 문맥에 맞게 바꾸어 쓰도록 권고하고 있다. 한편 법제처는 법령 규정에 나오는 ‘거버넌스’를 ‘관리체계’로 바꾸고, 서울시는 ‘민관협력’으로 제시하고 있다. 본 논문의 제목은 ‘해양 선박재난 대응을 위한 관리체계 법제 연구’로 바꾸어 쓸 수 있다. 그리고 ‘선박재난’에 대하여, 본 논문에서는 ‘재난안전법’상 용어인 ‘재난’이나 그 밖의 각종 사고’를 치환하여 해양 선박재난이나 기타 해양사고로 볼 것이다. ‘재난관리주관기관’을 편의상 ‘해양 선박재난 주관기관’ 혹은 ‘해양사고 주관기관’으로 혼용하

여 사용할 것이다. ‘해양사고’는 해상에서 발생하는 선박 사고 즉, 선박의 충돌, 침몰, 폭발, 좌초 등과 선박의 운용과 관련한 기타 사고로 인한 인명, 선박 기타의 재산상 손실, 해양환경 피해를 초래하는 사고로 본다(「해양사고 조사 및 심판에 관한 법률」 제2조제1호 참조). ‘해양 선박재난’은 해상에서의 선박사고로 인한 인명, 선박 및 기타 재산에 미치는 영향과 결과가 매우 심각하여 사회와 국가 운영에 차질을 초래하는 상당한 정도의 선박사고라 하겠다.

「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」(이하 ‘수상구조법’이라 한다)은 긴급구조기관인 해양경찰의 임무수행을 위한 법체계가 중심에 있고, 선박재난 국면으로 확대될 경우에는 민·관·군 합동대응 시 자칫 책임과 권한에서 충돌하는 문제가 발생할 수 있다. 즉, 해경 지휘관 상하 간 권한과 책임의 대소(大小) 문제에 따른 혼선 등의 문제(Ha et al., 2019), 그리고 유관기관 참여 시 지휘·통제 난맥상 등의 문제도 불거질 개연성이 있는 것이다. 지휘체계·권한·책임을 분명히 해놓지 않으면 해양 선박재난 시 적기에 대응하지 못하고 중요한 골든타임을 놓치는 우를 범할 수 있다. 따라서 해양 선박재난에 대한 효율적인 대응을 위한 법제를 보장함으로써 민·관·군 협력을 성공적으로 이끌 수 있는 현장지휘체계 구축에 관한 연구가 필요하다. 본 연구는 주요 외국의 사례를 검토하고 그에 따른 시사점을 찾고자 한다. 우리나라에 적용 가능한 보다 효과적인 해양 선박재난 대응을 보장하는 방안을 제시하는 것이 본 연구의 목표이다.

## 2. 주요 국가의 해양 선박재난대응 체제 비교

### 2.1 우리나라·미국·영국 등 해양 선박재난대응 체제 비교

#### 2.1.1 우리나라

##### (1) 해양 선박재난 주관기관

해상에서의 재난관리주관기관은 해양 선박 사고의 경우 해양수산부이고, 해상에서 발생한 유·도선 등의 수난 사고는 해양경찰청이다(「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제3조의2). ‘재난안전법’은 해양사고 주관기관을 ‘재난관리주관기관’으로 부른다. ‘재난관리주관기관’은 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 말한다. 즉, 해양 선박사고(여객선 사고 포함)는 해양수산부에서 주관하고, 해양 유·도선 등의 사고는 해경이 주관하도록 되어 있다는 것이다. 그런데 해경이 주관하는 ‘유·도선 등’이 의미하는 바를 밝힐 필요가 있다. 이는 유선과 도선을 말하는 것은 당연하고 아울러 기타 선박 사고를 포함한다고 볼 수 있다. 그렇다면 해양수산부에서 주관하는 해양 선박은 제외하고, 유선과 도선을 포함하는 기타 선박

즉 해경의 소관 업무 대상인 수상레저기구, 요트 등을 의미한다고 볼 것이다. 바다에서 발생하는 유사한 형태의 선박 사고를 선박의 종류별로 주관하는 기관이 다르면서 사고에 대응한다는 것은 자칫 사고 대응에 대한 효율성·효과성을 떨어뜨릴 수 있다.

재난관리의 4단계인 예방·대비·대응 및 복구는 유기적으로 연결되어 추진되는 것이 바람직하다. 본 논문의 주제가 재난대응과 깊이 관계되기 때문에, 재난관리 단계를 간략히 살펴볼 필요가 있다. 예방이라 함은 사전에 이루어지는 재난예방 활동을 통해 잠재적 부작용을 완전히 회피할 수 있는 개념과 의도를 의미한다. 예방 활동은 재난예방대책 수립·시행, 재난관리체계 구축, 각종 안전점검 및 안전문화 활동, 징후감시, 재난위험지구관리대책 수립, 피해저감 제도개선 및 연구개발, 재난취약시설 점검·정비, 정보시스템 개선, 시설물 비상대처계획 수립 등이다. 대비는 재난 및 재해로 인한 피해를 대비하기 위한 재난훈련과 국민들의 인식을 향상시킬 수 있는 활동을 포함하는 개념이다. 대비의 다음 단계인 재난에 대한 대응계획을 개발하고, 생명을 지키고 피해를 줄일 수 있는 초기대응자를 훈련시키며, 피해발생 시 사용될 수 있는 각종 중요한 자원들을 파악하고 대응기관 사이에서 필요한 합의를 이끌어내는 것이 포함되는 단계이다. 대비단계의 활동은, 재난대비 재난정보·상황관리체계 확립, 자원 동원계획 및 재난대응 훈련계획 수립·시행, 재난관리정보시스템 구축, 유관기관과의 긴급지원체계 구축, 재난대비 대국민 홍보 및 교육훈련, 행동매뉴얼 정비, 국민 행동요령 홍보, 응급대응체계 및 비상연락 근무체계 정비 등을 들 수 있다. 대응이란 응급상황이나 재난 발생 시 해당하는 활동을 말한다. 대응 단계에서는 위험에 처한 경우라든지 인명피해자들에게 필요한 조치를 제공한다. 수색과 구조, 대피소 운영, 의료서비스 지원 및 식사지원을 들 수 있다. 복구는 재난으로 인한 피해를 저감시키기 위한 모든 활동을 말한다. 재난으로 피해를 입은 지역사회가 회복될 수 있도록 노력하는 단계를 의미한다. 복구에서는 재난 합동조사단 구성 및 운영, 피해 배·보상, 자원봉사단 활용, 항구적 복구 및 재발방지 대책 수립, 피해 조사, 재난복구 비용 지원 대책에 따른 대상, 기준, 비용 산정, 지원절차 등이 포함된다.

해양사고에 대하여 해양수산부와 해양경찰청은 유사한 업무를 한다. 내항여객선의 경우 여객선 운항 안전관리의 사무가 복잡하다. 여객선 운항 상황별로 해당하는 해양안전관리의 주체도 상이하다. 여객선 사고 원인은 주로 운항 예비단계와 운항 중 운항관리단계에서 발생할 수 있다. 예방 단계인 (출항 전) 선사의 여객·화물 관리라든지 공적 안전점검·출항통제·교육훈련 등은 해양수산부 소관이고, 출항 후

운항관리단계에서는 해양수산부와 해경이 안전운항관리·교통관제 등을 담당한다. 그러나 해양사고 발생 시, 즉 대응과 복구단계인 신고·초기대응·수색구조 및 수습에서 해경이 현장 구조 대응을 하고 수습/복구는 재난관리주관기관인 해양수산부 그리고 행정안전부가 담당한다(Lee and Lee, 2017).

여객선 안전운항 관리가 복잡하게 되는 것은 각 운항단계별 적용되는 법령의 관리주체가 다양한 것과도 연결된다. 가령 운항 이전 단계와 운항 중 단계에 적용되는 ‘해운법’, ‘선박안전법’, ‘해사안전법’은 해양수산부가, 운항 중 적용되는 ‘해양경비법’은 해경이, 그리고 사고 발생 이후 적용되는 ‘수상구조법’은 해경이 그리고 운항 과정과 운항 이후에 적용되는 ‘재난안전법’은 행정안전부가 소관부처이다. 운항 단계별로 다양한 적용 법규와 다양한 관리 주체가 개입될 수밖에 없는 구조이므로, 보고 체계라든지 관리 체계가 복잡하게 되는 것이다. 복잡한 관리 체계와 중첩되는 모습을 가능한 한 단순화하는 것이 바람직하다.

## (2) 해양 선박재난 대응 체제 분석

조난사고 등이 발생하면 해경 종합상황실<sup>1)</sup>의 상황담당과장<sup>2)</sup>을 중심으로 초기대응이 시작된다. 그러나 중요상황이 발생했거나 발생할 우려가 있는 경우 또는 이에 준하는 해양상황으로 상황담당과장이 필요하다고 판단할 경우 상황대책팀을 소집한다. 상황담당과장이 판단하여 상황대책팀을 소집할 경우에는 소속 관서장에게 보고한 후에 소집하는 것을 원칙으로 한다. 구조본부<sup>3)</sup>가 가동되거나 방재대책본부가 설치되는 경우에는 상황대책팀을 구성하지 않고 관련 규정에 따른다. 즉 상황실 중심의 초기 대응체계에서 해양경찰청(본청) 소관 국장 (지방해양경찰관서는 소관과장이 상황대책팀장이 된다. 그런데 상황담당과장 (해양경찰서의 경우 경비구조과장이 자신인 경비구조과장이 팀장이 되는 상황대책팀을 또 소집한다는 건데, 이는 불필요한 절차로 판단된다.)을 팀장으로 하여 구성되는 상황대책팀이 별개로 운영된다. 이후 본청 상황실장, 지방청 상황실장과 해양경찰서 상황실장은 본청 상황대책팀장(국장)의 지휘를 받아 임무를 수행한다.<sup>3)</sup> 이 구조는 종합상황실 대응 구조, 상황대책팀 대응 구조 그리고 구조본부 구성·대응 구조와 결부되어 복잡하므로 간소화할 필요가 있다. 중요상황이거나 중요상황으

- 1) 해양에서 또는 해양과 관련된 경비·재난·치안·오염 등의 상황이 발생하였거나 발생할 징후가 있는 상황을 신속하게 처리할 수 있도록 해양경찰청, 지방해양경찰청 및 해양경찰서에 종합상황실을 설치하여 상황담당과장 등을 두고 운영하고 있다. 「해양경찰청 종합상황실 운영 규칙」, 시행 2021.10.12., 해양경찰청예규 제77호.
- 2) 상황담당과장이라 함은, “해양경찰청 상황실장, 지방해양경찰청 상황실장, 해양경찰서 경비구조과장, 서해5도특별경비단 경비작전과장을 말한다.” 「해양경찰청 종합상황실 운영 규칙」 제2조제7호.
- 3) 「해양경찰청 종합상황실 운영 규칙」 제22조(상황대책팀)

로 번질 우려가 큰 경우 상황대책팀 소집이라는 추가적 절차 없이, 초기 조치를 책임지는 상황실장을 지휘하는 직 상급자가 책임지고 곧바로 상황 대응을 주도하여 처리하는 것이 간결하다.

‘수상구조법’에 따라 구조본부가 운영되는 경우, 구조본부는 앞서 본 종합상황실 조직을 활용하며, 구조본부에서는 해당 해양경찰관서장이 지휘관이 된다. ‘수상구조법’ 제17조는 “조난현장에서의 수난구조활동의 지휘는 지역구조본부의 장 또는 소방서장이 행한다.”라고 정하고 있다. “지역구조본부의 본부장은 해당 해양경찰서장이 되고, 지역조정관 및 지역구조본부의 직원은 해당 해양경찰서장이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람이 된다.”라고 되어 있다 (동법 시행령 제5조제2항 후단). 구조본부의 장의 수난구조활동 지휘 장소는 ‘조난현장 또는 조난현장 인근의 함정 등의 장소’ 또는 ‘구조본부에 설치된 종합상황실 등의 장소’로 되어 있다 (동법 제17조제6항, 신설 2019년 8월 20일).

한편, 수색구조임무조정관(Search and Rescue Mission Coordinator, 이하 ‘SMC’라 한다)은 해당 해양경찰관서 경비구조과장이 맡는다. SMC는 조난상황 정보수집, 수색구조 계획 개발 및 추진, 수색구조 임무 수행을 위한 인력·장비 지원 관리, 조난상황에 대한 자료 평가 그리고 환경상태 정보 유지 역할을 하게 된다. 즉, 위에서 언급한 ‘수상구조법 시행령’ 제5조제2항에 등장하는 지역조정관이 수색구조임무조정관이라고 보아야 하고, 수색구조 활동에 있어서 지역구조본부의 장을 보좌한다고 보는 것이 타당하다.

해경 외, 추가적으로 상급기관인 해양수산부뿐만 아니라 행정안전부의 대응 체제도 꾸려지게 됨으로써 우리나라의 해양 선박재난대응 체제가 다양화되고 복잡하다. 화급을 다루는 선박 재난대응은 (전문성에 바탕을 둔) 단순한 체제가 적합하다.

## 2.1.2 미국·영국 등

### (1) 미국

#### ① 해양 선박재난 주관기관

미국의 해양 선박재난 주관기관은 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)이다. 연방재난관리청은 국가재난관리체계, 즉 National Incident Management System (NIMS)를 가동하며, 이에 따라 표준화된 체계와 통제를 해양 재난에도 적용한다. NIMS는 비정부기관 및 민간도 협력하여 사고를 예방·경감·대응 및 복구하도록 하고 있으며, 교통사고부터 대규모 재난까지 모든 사건에 적용된다(www.fema.gov). 해양재난 발생 시 연방재난관리청이 통합 재난관리 ‘본부’의 역할을 맡으며, 실제 대응은 미국해안경비대(United States Coast Guard, ‘USCG’)의 인력과 장비를 투입하여 구조 업무

등을 수행한다(Ministry of Ocean and Fisheries, 2015).

#### ② 해양 선박재난 대응 체제

미국은 해양재난에 대하여 (우리나라 행정안전부의 재난관리본부와 유사한 개념으로 볼 수 있는) 연방재난관리청이 통합적으로 재난관리 본부의 역할을 수행하고 실제 대응은 USCG의 자원을 투입·활용하면서 구조와 상황 대응 등 업무를 수행하는 것이 특징이다(Ministry of Ocean and Fisheries, 2015:143).

미국 USCG의 경우 IAMSAR Manual, National SAR Plan 1999, National Reponse Plan(NRP), National Incident Management System(NIMS)에 의거하여, 해상 조난이 발생하면 MRCC (Maritime Rescue Coordination Center, 구조조정본부)의 상황담당관인 수색구조임무조정관(SAR Mission Coordinator, SMC)이 현장지휘관(OSC)을 지휘조정하면서 대응한다.

이후 Incident Commander(IC)가 지정되면 SMC는 사고지휘체계(Incident Command System, 이하‘ICS’라 한다) 조직으로 대체되며 SAR 활동은 ICS의 대응체제로 전환된다. 사고 상황에 따라서는 SMC가 IC(사고지휘관)를 맡기도 한다(Kim et al, 2014). ICS 구조에서 특징적인 요소를 꼽는다면 표준화(Standardization), 통합 통신, 통합지휘부(Unified Command, ‘UC’) 그리고 명령계통(Chain of Command)과 명령통일(Unity of Command)의 원리이다(Kim et al, 2014). 표준화에 따라 재난의 양태, 장소에 불문하고 공통의 용어, 조직 형태와 대응이 이루어진다(Ministry of Ocean and Fisheries, 2015:189). 통합통신은 명령 통일과 일사불란한 지휘계통을 위한 수단이다. 통합지휘부란 재난의 양상과 규모에 따라 때로는 여러 기관이 참여하여 대응할 때도 마치 하나의 기관이 참여하듯이 통합지휘부가 들어선다는 것이다. 그리고 명령계통과 명령통일은 재난관리 조직의 서열 안에서 지휘라인의 정렬을 의미하며 명령통일은 재난현장에서 모든 사람은 보고해야 할 한 명의 감독관이 정해져야 함을 의미한다. 이는 보고 관계를 명확하게 함으로써 중복되거나 상호 모순되는 지시에 의해 야기되는 혼란을 제거하기 위한 것이다.

### (2) 영국

#### ① 해양 선박재난 주관기관

영국의 해양 선박재난 주관기관은 해양경비청(Maritime and Coastguard Agency, 이하‘MCA’라 한다)이다. 영국은 1990년대 유사업무를 통합하여 업무 효율을 증대하고자 정부조직을 개편하였다. 그 결과 1998년 환경교통지역부의 외청으로 유사업무를 관장하던 해안경비청(The Coastguard Agency, ‘TCA’)과 해양안전청(Marine Safety Agency)이 통합되어 MCA가 탄생된 것이다. MCA는 현재 Department of Transport의 산

하 외청이다(Ministry of Ocean and Fisheries, 2015:197).

영국의 해양재난관리는 MCA가 주관하며 영국 해양에서 발생하는 모든 재난에 대한 예방·대응·구조 및 복구를 담당한다. MCA의 해양운용국에서 연안경비대(Her Majesty's Coastguard, 'HMCG')를 지휘·감독하면서 수색·구조 임무를 수행한다(Ministry of Ocean and Fisheries, 2015:194).

## ② 해양 선박재난 대응 체제

일반적인 조난사고의 경우, 조난사고가 발생하여 조난선에서 MRCC에 구조요청을 하면, MCA는 신속히 수색구조대를 현장에 출동시켜 초동조치를 취한다. 이와 동시에 민간 구조대인 왕립구명정협회(Royal National Lifeboat Institution, 'RNLI')의 인근기지에도 조난정보를 전달하여 수색구조 협조를 요청한다.

그런데 해양사고, 해양오염사고 등이 대규모 재난으로 번지거나 번질 위험이 큰 경우 영국에서는 대응의 신속성과 효율성을 증대하기 위해 MCA 대신 선박구난관리대표부(SOSREP)가 상황을 지휘하는 1인 통솔체제로 전환된다(Ministry of Ocean and Fisheries, 2015:194).

## 2.2 비교 분석에 따른 강점·제약(한계) 요인

### 2.2.1 우리나라 체제의 제약(한계) 요인

재난관리의 4단계 중, 해양에서 발생하는 선박사고에 대한 대응은 주로 해경이 중심이 되어 수행한다. 가령 여객선 해양사고에 대하여 해경이 주관기관은 아니지만, 주된 대응은 해경이 한다는 것이다. 그러므로 해경은 여객선 사고 주관기관이 아닌 관계로 예방과 대비는 생략한 채 대응을 한다는 의미가 된다. 이를 달리 표현하자면 여객선 운항 허가, 입·출항 상황관리, 운항 중 모니터링 등 여객선 안전관리에 대한 모든 과정에 대한 면밀한 안전관리대책 수립·시행, 관찰 등 책임 있는 대응에 한계가 있을 수 있다는 의미가 된다. '재난안전법'에 따른 재난관리의 4단계 임무가 유기적으로 연결되어 수행되지 않기 때문이다. 이러한 재난관리의 4단계는 상호 유기적으로 작동된다는 측면에서 재난관리의 전 과정이 파편화되어 있기 때문에 구조대응을 더 어렵게 만들 수 있는 요인이 된다.

일반적인 해양사고(SAR)에 대한 대응은 사고 접수를 하면서 시작된다. 이때 각처에서 선박 사고 상황에 대한 보고를 위한 다양한 정보 파악이 현장에 집중된다. 실제로 사고선박의 선사 관계자, 운항관리센터(여객선의 경우), 해양경찰 상황실, 인근의 해경경비함정 등 다양한 기관이 사고 상황을 인지한 순간부터 상황파악에 나서게 되면서, 사고 현장의 선장은 다양한 기관으로부터의 현황 정보 요청에 혼란이 불가피하다. 따라서 일반 해양사고 대응에 있어서 중첩되는

보고 계통과 복잡한 의사 결정 구조 등으로 인해 해양사고 구조 및 대응에 대한 골든타임을 놓쳐 대규모 선박사고로 진행될 수 있는 우려(憂慮)가 있다.

해양 선박재난 관리의 경우, 주관기관에서 예방·대비·대응·복구의 단계를 통합하여 실시하게 되면 그 성공률을 보다 높일 수 있을 것이다. 왜냐하면 재난의 모든 과정에 대하여 관리주체가 입회하거나 선박 안전을 높이기 위하여 보다 촘촘히 정책을 입안하고 시행해 나갈 것이기 때문이다. 그러나 지금 처해진 상황을 전면적으로 손질한다는 것은 현행 구조의 장기적인 경과, 관계 부처·청 간 이견 등 현실적으로 어려움이 따를 것으로 예상된다. 현행 틀을 유지하면서 해양재난 대응역량을 강화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 보다 현실적이다. 대규모 해양사고 대응에 있어서 사고 대응 주체를 일원화하여 권한과 책임을 해당 주체에게 명확히 부여하는 것이 바람직하다. 전권을 가진 전문화된 대응지휘관을 조직하고, 권한과 책임을 부여하면서 주도권과 지원 관계를 명확히 설정해 주는 것이다. 선박재난 대응력을 높이기 위해 지휘체계의 단순·명료화를 보장해야 한다. 왜냐하면 재난상황에서는 복잡다단한 것보다는 단순명료함이 낫고 그렇게 되면 상황 대응을 신속하고 효율적으로 할 수 있기 때문이다. 그 지휘체계에 있는 최종 지휘자의 의사결정은 지원되는 정보와 자신의 전문성에 바탕을 두고 독립적으로 이루어지도록 하는 것이 중요하다. 대규모 해양사고의 대응 권한을 가진 사람(가칭 '선박재난지휘관')은 재난관리의 모든 과정에 대한 정보를 파악하여 꿰뚫고 있어야 한다.

### 2.2.2 미국·영국 체제의 강점 요인

미국의 경우, 재난의 양태와 무관하게 연방재난관리청이 주관하며 표준적인 재난대응시스템이 가동되도록 조치한다. 재난관리가 연방재난관리청으로 일원화되어 있단 뜻이다. 해양재난대응의 경우도 연방재난관리청에서 주관하고 USCG의 자산을 활용하면서 ICS (Incident Command System) 즉 사고관리체계에 따라 통합지휘체계를 세워 대응한다.

영국은 MCA에서 해양재난대응을 주관하며 HMCG를 지도·감독한다. 해양 선박재난에 대하여 영국에서는 SOSREP 제도를 운영하는 것이 특징이다. SOSREP은 재난의 조정 및 통제 역할을 독립적으로 수행할 수 있는 전권을 가진 사람이다. 이러한 제도를 두는 것은 사고대응을 효율적·전문적으로 하자는 데 있다. 또한 유관 기관들 간의 난립으로 재난대응이 비효율적으로 흐르는 것을 막고자 하는 데도 그 취지가 있다.

우리나라도 사례로 든 외국의 형태를 고려하여, 해양 선박재난대응의 일원화·전문화·독립화를 보장하는 제도를 강

구(講究)할 필요가 있다. 이를 위해 이전 연구에서는 ‘수상구조법’의 초보적인 개정(안)이 제시되었다(Bang and Jeong, 2021). 본 연구에서는 보다 더 구체적인 법제 보강 방향에 대하여 다룬다.

### 3. 해양 선박재난 대응 거버넌스 법제 입법 방안

#### 3.1 취지, 개정안 제시 이유 및 용어의 정의

##### 3.1.1 취지 및 목적

본 논문의 취지는 선박재난대응 거버넌스 제도 마련을 통해 해양재난대응 체계의 효율화를 꾀하는 것이다. 새로운 제도를 도입하는 가장 좋은 방식은 가장 쉽게 도입될 수 있는 방식을 택하는 것이다. 기존 법령을 보강함으로써 해양 선박재난 대응 거버넌스가 가동될 수 있다면 그 방식을 선택하는 것이다. 그래서 기존 ‘수상구조법’ 개정 혹은 일부 신설(안)을 제시하려는 것이다.

‘수상구조법’ 개정안의 목적은 선박재난을 투명하고 명확하게 관리하고, 책임과 권한을 명확히 하며, 민·관·군 협력을 도모하여 신속하고 효과적인 선박재난 대응을 함으로써 대규모 해양사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는데 이바지하는 것이다.

##### 3.1.2 법제의 개정이유

해양안전 관리에 관한 국민의 신뢰를 얻는 방법은 대규모 선박재난을 투명하고 명확하게 관리할 수 있는 기틀을 마련하여 선박재난 대응에 대한 성공률을 높이는 것이다. 이를 위해 선박재난 대응을 위해 필요한 책임과 권한을 알맞은 지휘관에게 집중하여, 그 지휘관이 가용한 모든 인력과 장비의 동원과 배치·명령 권한 등 실제로 긴급한 결정을 내릴 수 있도록 보장하는 시스템이 필요하다. 여러 기관이 협력하여 대응할 경우 생길 수 있는 부처 간 이기주의를 해소할 수 있도록 하는 것도 중요하다.

본 제도의 안착을 위해 그리고 해양 선박재난 대응체계 구축을 위해서 유관기관의 혼선을 불식시키기 위한 기준선을 설정할 필요가 있다. 즉 조난사고 등 해양사고는 해양수산부(재난관리 주관기관)와 해경(긴급구조기관)이 기존대로 담당하되, 해양 선박재난으로 판단되거나 해양 선박재난으로 확대될 것이라는 우려가 있는 경우 선박재난지휘관이 본 사건을 맡아 지휘하며 필요한 경우 관계 기관의 거버넌스를 작동시키게 되는 것이다.

##### (1) 용어 정의

지금 강구하고 있는 법제의 기본 개념을 이해하기 위해서는 이 법제의 취지와 목적을 반영할 수 있는 주요 용어를 선

정하고 그 용어의 개념을 파악해야 한다. 그리고 유관기관 간 협력의 투명성을 제고하고 오해와 혼선을 없애기 위해 선박재난 구조지휘권이라는 개념도 정립해야 한다.

① ‘해양 선박재난’이란 「해운법」에 따른 여객선 또는 대통령령으로 정하는 해양 선박에서 침몰, 전복 등 해양사고가 발생하여 사람의 생명·신체·재산, 그리고 국가에 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 대규모 해양사고를 말한다.<sup>4)</sup>

② ‘초기 상황관리’란 해양 선박사고를 최초로 보고 받거나 접수·인지한 기관이 관계기관에 상황을 신속하게 전파하고 필요한 응급조치를 하는 등의 일체의 행위를 말한다.

③ ‘선박재난대응지휘관’이란 사고 해역 현장에 배속되거나 파견된 구조세력을 총괄하여 구조 지휘하고, 필요한 경우 자원을 징발하거나 응원이나 원조를 요청할 수 있는 선박재난구조 및 대응지휘관을 말한다.

④ ‘선박재난대응협력관’이란 사고 해역의 선박재난대응에 관하여 협력하기 위하여 해양수산부, 해양경찰, 소방, 해군, 지방자치단체 등에서 지정된 공무원을 말한다.

##### (2) 선박재난 구조지휘권의 개념 및 범위

‘선박재난대응지휘관’은 ‘해양 선박재난에 대한 구조를 총지휘하는 사람’이라는 의미를 분명히 한다. 그리고 청와대, 행정안전부 중앙재난안전대책본부, 해양수산부, 선박재난대응지휘관 그리고 민·관·군 구조세력 사이의 ‘직무 범위’를 명확히 하여 지휘권한의 오해와 혼선을 사전에 방지할 수 있어야 한다. 즉, 배속 받은 민·관·군 구조세력에 대하여 현장 ‘선박재난 구조지휘권’의 범위 및 지휘통제 개념을 명확히 정의함으로써 혼선 없이 현장재난구조지휘권 행사가 가능하도록 보장하려는 것이다. 아래의 개정안의 요체는 선박재난 대응을 위한 지휘·통제에 해당한다.

① ‘현장 구조 지휘·통제’란 해양 선박이 재난을 당하여 신속한 대응을 위해 하는 지휘·통제로서 한정적으로 사고 현장에서만 적용되는 이 법에 따른 구조지휘·통제권한을 말한다.

② ‘구조 작전의 범위’란 재난을 당한 선박과 재난 현장 인근에서의 구조 작전 행위로서 작전 즉시성·통일성·지휘단 일성을 말한다.

③ ‘타 구조세력에 대한 지휘·통제 권한’이란 현장 선박재난 구조를 위한 최단시간 이내의 구조작전 권한으로서 구조 임무가 해제되는 순간 지휘·통제 권한은 소멸되며 다른 지휘관에게 인계될 수 없다.

4) ‘재난 및 안전관리기본법’ 제36조(재난사태의 선포) 참조하여 작성함.

3.2 입법방안 제시

1) 목적과 정의 등

< 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률 개정안」  
신구조문대비>

현행	개정안
<p><b>제1조(목적)</b> 이 법은 수상에서 조난된 사람, 선박, 항공기, 수상레저기구 등의 수색·구조·구난 및 보호에 필요한 사항을 규정함으로써 조난사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 공공의 복리증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</p>	<p><b>제1조(목적)</b>----- -----<b>조난사고 및 해양 선박재난으로부터</b> -----</p>

현행	개정안
<p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 5. (생략)</p> <p><b>5의2. &lt;신설&gt;</b></p>	<p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 5. &lt;현행과 같음&gt;</p>
<p>6. (생략)</p> <p><b>6의2 &lt;신설&gt;</b></p>	<p><b>5의2.</b> ‘해양 선박재난’이란 「해운법」에 따른 여객선 또는 대통령령으로 정하는 해양 선박에서 침몰, 전복 등 해양사고가 발생하여 사람의 생명·신체·재산, 그리고 국가에 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 대규모 해양사고를 말한다.</p>
<p><b>6의3. &lt;신설&gt;</b></p>	<p>6. &lt;현행과 같음&gt;</p> <p><b>6의2.</b> ‘초기 상황관리’란 해양 선박사고를 최초로 보고 받거나 접수·인지한 기관이 관계기관에 상황을 신속하게 전파하고 필요한 응급조치를 하는 등의 일체의 행위를 말한다.</p> <p><b>6의3.</b> ‘선박재난대응지휘관’이란 사고 해역 현장에 배속되거나 파견된 구조세력을 총괄하여 구조지휘하고 필요한 경우 자원을 징발하거나 응원이나 원조를 요청할 수 있는 선박재난구조지휘관을 말한다.</p>
<p><b>6의4. &lt;신설&gt;</b></p>	<p><b>6의4.</b> ‘선박재난대응협력관’이란 사고 해역의 해양 선박재난 대응에 관하여</p>

<p><b>6의5. &lt;신설&gt;</b></p>	<p>협력하기 위하여 해양수산부, 해양경찰, 소방, 해군, 지방자치단체 등에서 지정된 사람을 말한다.</p> <p><b>6의5. ‘현장 구조 지휘·통제’</b>란 해양 선박이 재난을 당하여 신속한 대응을 위해 하는 지휘·통제로서 한정적으로 사고 현장에서만 적용되는 이 법에 따른 구조지휘·통제권한을 말한다. <b>그 범위는 재난을 당한 선박과 재난 현장 인근에서 구조를 위한 작전 행위로써 작전 즉시성·통일성·지휘단일성을 의미한다.</b></p>
<p><b>6의6. &lt;신설&gt;</b></p>	<p><b>6의6. ‘타 구조세력 지휘·통제 권한’</b>이란 현장 선박재난 구조를 위한 최단 시간 이내의 구조작전 권한으로 구조임무가 해제되는 순간 지휘·통제 권한은 소멸되며 다른 지휘관에게 인계될 수 없다.</p>
<p>7. ~ 13. (생략)</p>	<p>7. ~ 13. &lt;현행과 같음&gt;</p>
<p><b>제2조의2(생략)</b></p>	<p><b>제2조의2(적용범위)</b> &lt;현행과 같음&gt;</p>
<p><b>제3조 (생략)</b></p>	<p>제3조(다른 법률과의 관계) &lt;현행과 같음&gt;</p>
<p><b>제4조 (생략)</b></p>	<p>제4조(수난대비기본계획의 수립 등) &lt;현행&gt;</p>

2) 선박재난대응 조직

(1) 개정안 제시 이유

현행 법령에는 없는 제5조의2 ‘해양 선박재난 현장대응조직’을 신설하는 취지는 선박재난대응지휘관을 긴급구조기관인 해양경찰청 중앙구조본부에 둬으로써 초기 조난사고에 대한 대응에서 민·관·군 협력 해양 선박재난 대응까지 단절 없이 연속적인 대응이 되도록 조직과 기능을 강화하기 위한 것이다.

요지는 선박재난대응전문 지휘관을 배치하여 중앙구조본부의 역량을 강화하는 것이 현실적이며 실효적이다. 왜냐하면 현행 구조본부의 인사를 모두 해양재난대응 전문지식과 현장 경험을 지닌 자로 임명할 수 없는 것이 현실이고, 또 「수상구조법」에 따라 재난 규모에 따라 상이한 구조본부의 장이 현장지휘를 하도록 되어 있지만 그 당시 상황, 선박 상태 등 특수성을 종합적으로 파악 또는 판단하여 긴급한 조치와 대응을 하는 데 한계도 없지 않다. 현행 구조본부의 지휘체계상 중앙조정관이 수색구조전담 지휘관의 역할을 하게 하는 것이 이상적이나 중앙조정관을 항상 수색구조라든지 해양재난대응의 전문가로 임명할 수 없는 현실도 고려하지 않을 수 없다(NRC, 2014: 97, 98).

해양 선박재난 대응을 위한 거버넌스 법제 연구

(2) 개정안

현행	개정안
제2장 수난대비	제2장 수난대비
제5조(중앙구조본부 등의 설치) (생략)	제5조(중앙구조본부 등의 설치) <현행과 같음>
제5조의2 <신설>	<p>제5조의2(해양 선박재난 현장대응조직)</p> <p>① 해양 선박재난이 발생하면 구조세력을 통합하여 현장을 지휘하고 자원을 동원하거나 응원이나 원조를 요청할 수 있도록 해양경찰청 중앙구조본부 소속으로 선박재난대응지휘관(이하 '선박재난지휘관'이라 한다)을 둔다.</p> <p>② 선박재난지휘관은 치안정감 또는 개방형 직위로 보한다.</p> <p>③ 선박재난지휘관은 민·관·군 구조역량 통합업무를 담당하는 지원조직을 둔다. 이 경우 선박재난보좌관 1명과 선박재난비서관 2명을 둘 수 있다.</p> <p>④ 선박재난지휘관의 효율적인 업무수행을 위하여 다른 긴급구조기관(소방청)과 긴급구조지원기관(해양수산부, 국방부장관이 재난 및 안전관리 기본법 제57조제3항제2호에 따른 탐색구조부대를 지정된 군부대 등)에 긴급대응협력관을 둔다. 긴급대응협력관은 평시에는 연락관의 기능을 하고 유사시에는 선박재난지휘관의 지휘를 받는다.</p> <p>⑤ 선박재난지휘관, 선박재난보좌관, 선박재난비서관, 긴급대응협력관의 임면절차, 직무범위 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

3) 선박재난대응훈련

(1) 개정안 제시 이유

현행 제5조의2 '수난대비기본훈련'은 수상에서 발생하는 조난사고로부터 인명과 재산을 보호하기 위한 기본적인 훈

련이다.

개정안 제5조의4 '선박재난대응훈련'을 둔 이유는, 선박재난 상황을 설정하여 긴급구조기관과 긴급구조지원기관이 합동으로 참여하는 선박재난대응협의체를 중심으로 법률에 명확히 규정함으로써 민·관·군이 참여하는 다양한 선박재난대응훈련을 실시할 필요가 있기 때문이다.

(2) 개정안

현행	개정안
제5조의2(수난대비기본훈련의 실시 등)	<p>제5조의3(수난대비기본훈련의 실시 등)</p> <p>[제5조의2에서 제5조의3으로 이동]</p>
제5조의4 <신설>	제5조의4(선박재난대응훈련)
	<p>① 선박재난지휘관 주관으로 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 참여하는 선박재난대응훈련을 년 1회 이상 실시하여야 한다.</p> <p>② 해양 선박재난 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관은 선박재난대응훈련을 받기 1회 이상 실시하여야 한다.</p> <p>③ 선박재난대응훈련은 해역별로 훈련선박과 인근선박 등이 참여하도록 하여 실시하여야 한다.</p> <p>④ 그 밖에 선박재난대응훈련에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

4) 선박재난대응협의체

(1) 개정안 제시 이유

현행 제6조 '각급 해상수색구조기술위원회의 설치'에서 '각급 해상수색구조기술위원회'를 두는 이유는 수색구조 관련 정책을 조정하고, 수난구조협력기관 및 수난구조민간단체와 유기적인 협조체제를 구축하기 위한 것이다.

개정안은 '선박재난대응협의체'를 둔다. 이 '선박재난대응협의체'에는 구성인원은 소수이어야 하고, 실제 유사시 선박재난대응 거버넌스에 참여하는 주축들로 구성된다. 평시 민·관·군의 거버넌스를 면밀히 구축하여 협력을 효율적으로 증진하기 위하여 선박재난대응협의체를 확대 발족하여 운영할 필요가 있다. 가령 미국의 수색구조위원회를 참조하여 필요한 소수의 인원으로 구성할 수 있다. 선박재난대응협의체는 평시에는 재난대응훈련을 위한 협의체로 운용하고 선박재난 시에는 현장지휘본부의 임무를 수행한다.



(2) 개정안

현행	개정안
제6조(각급 해상수색구조기술 위원회의 설치)	<현행과 같음>
제6조의2 <신설>	제6조의2(선박재난대응협의체)
	<p>① 평시에는 선박재난대응훈련을 실시하고 선박재난 시에는 현장지휘본부의 임무를 수행하기 위한 선박재난대응협의체를 구성한다.</p> <p>② 제1항의 협의체에는 선박재난지휘관이 주재하고 각 기관별 긴급대응협력관, 민간전문가 등이 참여한다.</p> <p>③ 그 밖에 선박재난대응협의체의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

5) 지휘체계의 책임과 권한

(1) 개정안 제시 이유

선박재난지휘관이 민·관·군이 참여하는 현장구조를 통할하여 지휘할 수 있는 권능을 갖지 않으면 일사불란한 주도·지원 관계 설정을 통한 해양사고 대응은 어렵게 된다. 따라서 선박재난지휘관에게 인적·물적 자원을 신속하게 동원하고 지휘하도록 권능을 명확하게 부여할 필요가 있다. 그리고 선박재난대응 과정에서 발생한 사상이나 손해에 대하여 고의 또는 중과실이 아닌 한 면책 규정을 두는 이유는, 구조지휘자의 구조행위란 관련 상황을 종합적·합리적으로 평가 혹은 판단하여 실시하는 것은 당연하지만, 때로는 급변하는 재난 현장에서 지휘관의 직관 또는 경험적인 판단에 의지하면서 구조에 임하여야 하기 때문이다.

타당한 권능이 주어짐에 따라 구조책임자가 소극적이 아닌 적극적인 자세로 구조에 임하도록 길을 열어주는 법제도화는 필요하다.

(2) 개정안

현행	개정안
제17조(현장지휘)	제17조(현장지휘) <현행과 같음>
① ~ ③ (생략)	
④ 중앙구조본부의 장은 또는 소방청장은 대통령령으로 정하는 대규모 수난이 발생하거나 그 밖에 필요하다고	

인정하는 경우에는 제1항 및 제3항에도 불구하고 직접 현장지휘를 할 수 있다.	
제17조의2 <신설>	제17조의2(선박재난대응지휘관 등의 책임과 권한)
	<p>① 제17조제4항에도 불구하고 중앙구조본부의 장은 해양 선박재난 발생 시 재난선박의 구조 현장에 대하여는 선박재난지휘관에게 현장을 지휘하게 하여야 한다.</p> <p>② 누구든지 선박재난에 대응하기 위한 선박재난지휘관의 사무를 간섭해서는 아니 된다.</p> <p>③ 「재난 및 안전관리 기본법」 제39조제1항 및 같은 법 시행령 제48조에도 불구하고 선박재난지휘관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 선박재난대응을 위한 긴급한 인력·장비·물자 등의 동원(발령)을 요청할 수 있다.</p> <p>④ 누구든지 선박재난지휘관의 동원 또는 발령에 특별한 사정이 없는 한 응해야 한다.</p> <p>⑤ 선박재난 대응 과정에서 발생한 사상이나 재산상의 손해에 대하여는 고의 또는 중대한 과실이 없는 한 그 행위자는 형사책임과 민사책임을 지지 아니한다.</p> <p>⑥ 제3항에 따른 인적·물적 비용에 대한 사무 처리 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

6) 해양 선박재난의 지휘

(1) 개정안 제시 이유

현행 ‘수상구조법’에는 없는 제17조의3(해양 선박재난의 지휘)을 신설하고자 하는 이유는 초기 상황관리단계에서 보고를 받거나 접수된 재난선박에 대한 상황을 종합하여 신속하게 모니터링하여 긴급 조치를 발령하는 것이 중요하기 때문이다. 또한 해당 선박재난에 대하여 선박재난지휘관의 지휘에 따라 필요한 경우, 민·관·군이 신속히 협력하여 선박재난에 대응하는 것이 매우 중요하기 때문이기도 하다.

해양 선박재난 대응을 위한 거버넌스 법제 연구

(2) 개정안

현행	개정안
제17조의3 <신설>	제17조의3(해양 선박재난의 지휘)
	<p>① 중앙구조본부의 장은 해양사고와 관련된 상황을 종합하여 신속하게 상황을 판단하여 해양사고가 선박재난이라고 판단되면 선박재난지휘관은 구조현장을 지휘하게 하여야 한다.</p> <p>② 중앙구조본부의 장은 해양사고가 선박재난으로 확대될 우려가 있는 경우 언제라도 선박재난지휘관으로 하여금 구조현장을 지휘하게 할 수 있다.</p> <p>③ 선박재난지휘관은 선박재난을 효과적으로 대응하기 위하여 현장지휘본부를 설치할 수 있다.</p> <p>④ 그 밖에 지휘본부 설치에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

7) 긴급명령

(1) 개정안 제시 이유

제17조의4(긴급명령의 발동)를 신설하고자 하는 이유는, 선박재난지휘관은 선박이 위험에 처하여 위태로운 상황이라고 판단되면 승선 여객의 긴급 퇴선을 발령하거나 선장으로 하여금 여객 구조를 위한 조치를 명령할 수 있어야 하고 아울러 수단과 방법을 가리지 말고 재난 선박의 여객을 구조할 수 있도록 인근 선박에게 구조를 명령할 수 있어야 한다.

(2) 개정안

현행	개정안
제17조의4 <신설>	제17조의4(긴급명령의 발동)
	<p>① 선박재난지휘관은 선박이 위험에 처하여 위태로운 상황이라고 판단되면 재난 선박의 여객 등에게 퇴선을 발령할 수 있으며 선장에게 여객 구조를 위한 필요한 조치를 명령할 수 있다.</p> <p>② 선박재난지휘관은 선박재난현장을 지나는 선박이나 인근 선박 등에게 재난 선박의 구조를 명령할 수 있다.</p>

8) 초기 상황 관리

(1) 개정안 제시 이유

해양사고 대응은 초기 상황 관리에서 구조 성패가 좌우된다고 해도 과언이 아니다. 선박 내 지휘체계가 무너져 제대로 여객을 구조할 수 없었던 뼈아픈 교훈을 되새겨 볼 때, 결국 초기 상황 관리책임자가 해양사고에 대한 인지, 보고 및 초기대응을 적극적으로 잘 수행하는 것이 매우 중요하다는 점을 지금까지의 경험을 통해 알 수 있다.

선박이 위태로운 상태임에도 불구하고 선장 등이 여객에게 퇴선 조치를 하지 않고 지체하고 있으면 초기 상황 관리책임자가 선박재난지휘관에게 곧바로 보고하여 긴급명령을 내릴 수 있어야 한다. 그리고 인근 선박에 구조를 요청할 수 있어야 한다.

(2) 개정안

현행	개정안
제17조의5 <신설>	제17조의5(초기 상황 관리 등)
	<p>① 중앙구조본부의 장은 내항여객선, 유선 및 도선, 어선, 화물선의 운항 관리를 시행하는 기관이나 전용통신망을 운용하는 기관 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 초기 상황 관리 책임기관으로 지정하여 초기 상황 관리를 시행한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 선박의 해양사고 상황을 최초로 인지한 기관은 해양사고 발생 초기 상황 관리를 실시하면서 관련 상황을 상황 관리 책임기관에게 신속하게 인계하여야 한다.</p> <p>③ 초기 상황 관리자는 해양사고 발생 초기 긴급한 경우라고 판단되면 <u>선박재난지휘관에게 곧바로 보고하여 선박재난지휘관의 지휘를 받아야 한다.</u></p> <p>④ 초기 상황 관리책임자는 해양사고 발생 시 재난선박 부근을 지나는 선박이나 인근 선박 등에게 재난 선박의 구조를 요청할 수 있다. 이 경우 상황관리책임자는 선박재난지휘관에게 즉시 보고하여야 한다.</p> <p>⑤ 상황 관리 책임기관은 선박재난지휘관의 지도·감독을 받는다.</p>

9) 상황 관리 교본과 상황 관리 훈련

(1) 개정안 제시 이유

해양사고 대응의 성패는 초기 상황 관리에 의해 좌우될 수 있기 때문에, 상황 관리 책임기관은 상황 관리 근무자가 상황 관리 교본을 철저히 익히고 이를 활용(응용)할 수 있도록 해야 하며 상황 관리 훈련에 임해야 한다.

상황 관리 책임기관별로 관리 선박에 대한 상황 관리 훈련을 주기적으로 실시할 필요가 있다. 상황 관리 훈련 프로그램도 다양한 경우의 수를 상정하고 프로그램을 개발하여 실천과 같은 훈련을 실시하여야 한다.

(2) 개정안

현행	개정안
제17조의6 <신설>	제17조의6(상황 관리 교본) ① 신속한 상황 관리를 위하여 각 상황관리 책임 기관별로 해양사고 상황관리 교본을 제정 운용하여야 한다. ② 해양사고 상황 관리 교본에는 좌초, 인명사상, 화재, 폭발, 전복, 침몰, 충돌 등 해양사고의 상황 관리에 관한 내용이 수록되어야 한다. ③ 그 밖에 상황 관리 교본의 제정 및 운용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제17조의7 <신설>	제17조의7(상황 관리 훈련) ① 상황 관리 책임기관은 상황 관리 훈련의 날을 지정하여 분기 1회 이상 훈련에 임해야 한다. ② 선박재난지휘관 주관으로 년 1회 이상 선박재난대응 상황 관리 훈련을 실시하여야 한다. ③ 그 밖에 상황 관리 훈련에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이 고유의 해상 위험과 결합되어 임계치를 넘어설 때 돌이킬 수 없는 해양재난이 발생할 수 있다. 인간 사회에는 어로, 해상운송 혹은 유람 등의 해상활동이 있게 마련이고, 해상활동을 영위하기 위한 수단으로서 선박이 있다. 국가는 해상 고유의 위험과 선박 자체의 위험으로부터 국민의 안전을 지키기 위해 ‘재난안전법’과 ‘수상구조법’을 근거로 하여 재난관리를 한다.

본 논문은 현행 ‘재난안전법’ 및 ‘수상구조법’의 근간을 유지하면서 해양 선박재난 관리 역량을 강화하기 위한 방안에 대하여 연구한 것이다. ‘해양 선박재난 관리’라는 중차대한 국가의 의무를 유효하게 이행하기 위해서 두 법을 검토한 결과, 본 논문에서 ‘수상구조법’ 개정안을 제시하였다.

본 논문의 서두에서 밝힌 바와 같이 정부의 재난관리주관 기관이 선종별로 나뉘어져 있다. 국가의 해양 선박재난 대응 역량을 강화하기 위해 지금의 해양 선박재난 관리의 기본 구조를 전환하는 것이 바람직하다. 그러나 지금의 기본 구조를 일신한다는 것은 현실적으로 매우 어려운 일일 것이다. 그래서 이 논문은 해양 선박재난 대응의 효과성을 기하기 위해 재난의 대비 단계를 강화하고, 대응력을 높이는 방안을 제시하였다. 그것은 바로 전문성을 갖추고 독립성이 부여된 선박재난 현장대응 조직인 ‘선박재난대응지휘관’ 제도를 신설함으로써, 해양경찰청 중앙구조본부의 역량을 한 단계 끌어올리는 것이었다.

물론 이러한 새로운 제도를 비용을 들여 신설하는 것이 꼭 필요한가에 대하여 의문을 제기할 수 있을 것이다. 그러나 우리 사회는 다중이용선박의 참사에서 매우 큰 희생을 치렀고, 우리는 사회가 커다란 혼란에 휩싸였음을 목도하였다. 대규모 해양 참사의 원인을 제대로 파악하여 재발방지책을 세우는 것은 국가의 책무이다. 한반도 주변 수역에는 여전히 수많은 한국적 그리고 외국적 어선과 여객선 및 위험화물운반선이 운항하고 있고, 또 조업하고 있음을 우리는 알고 있다. 따라서 대규모 해양사고의 위험은 늘 존재하고 있으며, 모든 선박과 모든 해상 활동이 종료되지 않고서는 해양사고는 언제든지 발생할 수 있음을 깊이 인식해야 한다. 본 논문에서 제시한 방안은 우리가 당면하고 있는 해상위험을 잘 이겨낼 수 있으며, 발생할 수 있는 해양 선박재난에 대비·대응하는데 기여할 수 있다.

4. 결 론

우리가 살아가는 육상에는 자연적인 재해뿐만 아니라 사회 위험도 도사리고 있다. 하물며 해상에서는 말할 필요도 없이 고유의 위험이 상존하고 있으며, 인위적인 사회 위험

사 사

이 논문은 2020년도 전남대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

## References

- [1] Act on the Investigation and Inquiry into Marine Accidents Article 2, Enforcement Date 01. Jan., 2021, Act No. 17689, 22. Dec., 2020, Amendment by other Act.
- [2] Act on the Search and Rescue, etc. in Waters, Enforcement Date 21. Nov., 2019, Act No. 16511, 20. Aug., 2019, Partial Amendment.
- [3] Bang, H. and C. Jeong(2021), A Study on the Cooperative Governance of Maritime Disaster Response among Civil·Governmental·Military Organizations, the Korean Journal of Maritime Police Studies, Vol. 11, No. 3, p. 228, p. 229.
- [4] Enforcement Decree of the Framework Act on the Management of Disasters and Safety Article 3-2, Enforcement Date 08. Feb., 2019, Presidential Decree No. 29518, 08. Feb., 2019, Amendment by other Act.
- [5] Ha, M., J. Yun, J. Kang, and H. Jang(2019), A Study on the System for Search and Rescue, Salvage, The Committee on the *Sewol* Special Investigation, p. 81, p. 174.
- [6] Kim, K., J. Choi, and H. Choi(2014), A Study on the Decision Making Process of OSC (On-Scene Commander) and On-Scene Command System on Occurring of Disaster at Sea: Focusing on the Sewol Ferry Sinking Case, Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety, Vol. 20, No. 6, pp. 696-697.
- [7] Lee, S. and Y. Lee(2017), A Study on the Improvement Measures of legislation for Marine Safety Management, Korea Legislation Research Institute, p. 207, p. 208.
- [8] Ministry of Ocean and Fisheries(2015), A Study on the Establishment for the Advanced Maritime Disasters Management System, p. 143, p. 189, p. 194, p. 197.
- [9] NRC(2014), National Research Council for Economic, Humanities and Social Sciences, Improvement Measures for the Search and Rescue System of Maritime Disasters, p. 19, pp. 97-98.

---

Received : 2022. 03. 14.

Revised : 2022. 04. 11.

Accepted : 2022. 04. 27.