

해양구난 활성화를 위한 법제도적 연구

임채현*†

* 목포해양대학교 기관시스템공학부

A Legal and Institutional Study on the Activation of Marine Salvage

Chae-Hyun Lim*†

* Division of Marine Engineering, Mokpo National Maritime University, Mokpo, 530-729, Korea

요 약 : 해양에서 발생하는 사고는 선박, 선원 및 해운기업뿐만 아니라 사회 전반에도 매우 큰 영향을 미치며, 따라서 해양사고가 발생하였을 경우, 이를 신속하고 효율적으로 구난하는 것은 매우 중요하다. 특히, 대규모 해양오염이나 인명사고를 수반하는 해양사고는 매우 심각한 피해를 발생시킬 수 있기 때문에 해양사고를 당한 인명, 선박 및 재산을 효율적이고, 신속하게 구난하는 것은 특히 중요하다. 그러나 국내의 해양구난을 위한 역량은 매우 빈약한 상황이며, 비교적 좋은 장비 등을 갖추고 있는 해양경찰 또는 해군 등 공공부문과는 달리 민간구난업은 매우 열악한 기술적 및 경제적 상황에 처해 있다. 해양구난은 단순히 경제적 측면의 중요성뿐만 아니라 국가안보적 측면에서의 중요성도 있기 때문에 이를 활성화하는 것은 매우 중요한 문제이다. 이에 본고에서 해양구난을 활성화하기 위한 방안을 법제도적 측면에서 검토하고 관련 개선방안을 제시하고자 한다. 개선안은 민간 및 공공부문을 포함한 전체적 활성화 방안과 민간부문의 활성화 방안을 제시하였다.

핵심용어 : 해양구난, 해양사고, 민간구난업, 수난구조법, 상법

Abstract : It is very important to salvage the vessel and seafarer rapidly and efficiently when maritime accident occurred, as maritime accident has a bad effect on vessel, seafarer and shipping industry as well as the whole community itself. Especially, marine salvage in relation to the accident involving huge marine pollution and loss of life will be regarded as a more important process because the accident would result more severe damages. However, domestic marine salvage forces are weaker than other country's, and private marine salvage company has poor technical and commercial base even though the Korea Coast Guard and Navy have relatively more modernized equipments and squad. Thus, it is very important to promote marine salvage operation capacity because it is related with the national security as well as the national economy. In this regard, this study examines the promoting method of marine salvage including its public and private section from the perspectives of law and systemic revision.

Key Words : Marine salvage, Maritime accident, Private salvage operation, Sea Casualties Rescue Act, Commercial Act

1. 서 론

대부분의 해양사고는¹⁾는 선박, 선원 및 해운기업 등에 영향을 미칠 뿐만 아니라 국가 및 사회일반에 까지 많은 영향을 미친다. 특히 대규모 해양오염을 초래하는 사고의 경우에는 그 피해 규모가 매우 크다는 것을 허베이 스피리트호 사고 등 일련의 경험을 통해 확인하였다. 또한 최근에는 선

박의 대형화 및 고속화 등으로 해양사고가 증가 추세에 있으며, 국내에서도 이는 다르지 않다.²⁾ 따라서 해양사고가 발생하였을 경우, 이를 신속하게 수습하여 피해를 최소화하는 것은 매우 중요하며, 해양구난 작업 등이 원활히 수행되어야 이러한 피해를 최소화 할 수 있다.

이에 본고에서는 해양구난의 활성화를 위해 해양구난과 관련한 법제적 측면에서의 검토를 통해 개선방안을 제시하

† 종신회원, chlim@mmu.ac.kr, 061-240-7229

1) "해양사고"는 선박 및 육·해상 시설에 손상이 생긴 사고, 사람의 사망·부상·실종, 해양오염피해 발생 등의 사고를 의미하며, 「해양사고조사 및 심판에 관한 법률」 제2조 제1항 및 'IMO 해양사고조사코드' 제2장 제2.1조 등에 규정되어 있다.

2) 해양경찰청 통계에 따르면 2008년 767건, 2009년 1,921건 및 2010년 1,629건의 해양사고가 발생하였으며, 해양안전심판원 통계에 따르면 2008년 636건, 2009년 915건 및 2010년 961건의 해양사고가 발생한 것으로 집계되어 전체적인 사고의 발생이 증가 추세에 있음.

고자 한다. 이를 위해, 국내외 구난 현황의 개요를 비롯해, 해양구난 활성화의 일반적 검토, 민간구난업 활성화 측면의 검토 및 관련 법률의 일반적 검토를 수행하였다.

2. 해양사고 및 해양구난 현황

2.1 해양사고 발생현황

해양사고 발생 현황은 전반적인 증가 추세에 있으며, Table 1과 같다.³⁾

Table 1. Statistics of maritime accident occurrence

Type Year	Passenger ship	General cargo ship	Fishing vessel	Tanker	Tug	Etc.	Total
2006	17	110	584	43	53	58	865
2007	13	96	495	31	55	69	759
2008	19	63	435	25	52	42	636
2009	7	83	725	18	35	47	915
2010	18	107	672	42	65	57	961
Total	74	457	2,911	159	260	273	4,136

Source : Korean Maritime Safety Tribunal(KMST Web, 2012)

어선의 사고 비율은 전체 사고의 70.4%에 달하며, 특히 2009년 및 2010년의 발생 건수가 그 전에 비해 많다는 것을 알 수 있으며 이는 잠재적 구난 수요가 증가할 수 있음을 의미한다. 또한, 2010년에는 사고 발생시 큰 피해를 야기할 수 있는 유조선을 포함한 화물선 및 여객선 등의 사고 발생이 증가하였음을 알 수 있으며, 이는 해양구난의 수요 증가를 의미한다.

2.2 해양구난 및 해양구난업체 현황

1) 해양구난 현황

① 국내 구난 현황

해양경찰청에 따르면 2010년 발생한 해양사고(선박 기준)는 1,629척(9,997명)으로, 이 중 구조가 불가능한 58척(153명)을 제외한 1,569척(9,844명)의 선박(96.3%)이 구조되었다. 구조 선박 중 해양경찰이 72.7%를 구조하였으며, 민간 구난 업체는 3.2%만을 구조하였다(KCG Web, 2012).

3) 해양사고의 일반적 통계는 해양구난과 관련한 해양경찰청 통계를 활용하지 않고 해양안전심판원의 통계를 인용하였는데, 이는 해양안전심판원이 국내 해양사고의 원인 조사를 수행하는 기관인 반면 해양경찰은 형사목적의 해양사고의 조사를 수행하는 기관이기 때문에 해양안전심판원의 자료를 인용함. 또한, 재난안전관리기본법상 해상에서 수난구조기관으로 해양경찰청을 명시하고 있기 때문에 해양구난 관련 통계는 해양경찰청 자료를 인용함.

한편, 대부분의 대형 선박의 구난은 외국 구난 업체에 의해 수행되고 있으며, 국내 민간 구난업체는 대부분 중 소형 선박의 구난업에 종사하고 있다. 예컨대, 1988년 포항 앞바다에 침몰한 유조선 경신희 잔존유 제거 작업은 네덜란드 SMIT사에서 수행하고, 2010년 이어도 인근에서 좌초되어 절단된 벌크선 오리엔탈호프호의 구난은 일본의 니뿐 살베지 및 네덜란드의 마뫼 살베지가 수행하였다. 2011년 경남 남해군 남방에서 발생한 석탄운반선 패시픽 캐리어호와 컨테이너선 현대 컨피던스호 충돌 사고는 일본의 니뿐 살베지가 수행하였다. 또한, 해군 함정 천안함 구난의 경우에는 국내구난업체의 장비 등의 부족으로 구난에 필요한 대형 크레인 등을 대여하여 수행하는 등 신속한 작업이 수행되지 못하기도 하였다.

② 국제적 구난 현황

국제구난협회는 2005년까지만 연보를 발간하여 최근의 상세 통계를 확인할 수 없지만, 1978년에서 2004년까지 4,987건의 구조 활동이 수행되었고, 그 중 2,644건이 Lloyd's Open Form⁴⁾에 의해 계약되었고 나머지는 "No Cure-No Pay (불성공-무보수 원칙)" 원칙에 따라 구난되었다. 또한 2005년 연보에 따르면, 최근 10년간의 건당 평균 구조액은 6,010,000달러에 이른다. 최근 5년간의 구조 건수는 상대적으로 감소하고 있다.

Table 2. Numbers of marine salvage operation carried by ISU members

Year	2006	2007	2008	2009	2010
Numbers	233	283	256	204	166

Source : International Salvage Union(ISU Web, 2012)

한편, 국제구난협회가 실적 관리를 시작한 1994년 이래 2004년까지의 총 해양오염방제양은 16,550,683톤으로 매년 평균 100만톤 이상의 해양오염물질을 방제하였다(ISU Web, 2012).

2) 해양구난업체 현황

① 국제구난협회(International Salvage Union: ISU)

전세계 해양구난업에 종사하는 회원사의 이익을 대변하기 위한 조직으로, 선박구조와 해양오염방지에 대한 커다란 실적과 전문 구조자로서 요청되는 고도의 기술을 보유한 해양구난업체들이 가입하고 있으며, 현재 29개국(자치령은 본

4) 해양구난시 실무적으로 사용되는 계약 형태로 1910 해난에서의 구원구조에 관한 약간의 규칙의 통일을 위한 협약 및 1989년 해난구조에 관한 국제협약 등의 내용을 반영하고 있음.

임채현

국에 포함) 59개 업체가 포함되어 있다(ISU Web, 2012). 동 협회에 가입하기 위해서는 구조업체의 전통, 재정상태, 구조실적, 유류오염방지 실적, 국내외적 평판, 작업팀의 노하우 및 선박구조장비의 보유 등의 요건이 부합하여야 하며(국토해양부, 2011a), 협회의 정회원으로 가입하고자 하는 경우에는 일정의 가입비(유동적)와 함께 기존 정회원의 추천이 있어야 가입 신청이 가능하다. 기존 정회원 중 1개 회원의 반대로도 가입이 불가능하다. 따라서 우리나라 인근 국가에 소속된 경쟁 업체가 우리나라 업체를 반대할 경우 가입이 불가능한 실정이다.

주요 가입국으로 네덜란드 8개사, 터키 및 미국 5개사, 그리스 및 싱가포르 4개사 등이 포함된다. 아시아 국가의 경우에는 일본 2개사, 중국 1개사, 필리핀 2개사, 홍콩 1개사, 대만 1개사, 인도 1개사 및 싱가포르 4개사 등이 가입되어 있으며, 우리나라는 금호 살베지가 가입되어 있었으나 2010년 탈퇴하였다. 동 협회에 가입하지 않았다고 하여 해양구난 계약에 있어 불이익 발생하지는 않지만, 실무상 주요 보험회사는 동 협회에 가입되어 있는 업체를 선호하기 때문에 국내에 발생하는 대형 사고의 경우는 주로 동 협회에 가입된 외국 업체가 구난업무를 수행하고 있는 실정이다.

② 일본, 중국 및 미국

일본은 국제구난협회에 가입된 2개 업체(Fukada Salvage & Marine Works Co. Ltd 및 Nippon Salvage Co. Ltd) 포함 여러 업체가 있으며, 특히 니쁜 살베지의 경우에는 주요 5개 보험사가 주식의 대부분을 보유하고 있고, 상대적으로 기술력 및 자본의 경쟁력이 양호하여 일본뿐만 아니라 우리나라의 주요 사고 발생 시에도 구난 업무를 수행하고 있다. 동 업체는 1934년 설립된 이래 충분한 경험 및 기술력을 축적하고 있다.

중국은 1개의 업체가 국제구난협회에 가입되어 있으며(China Rescue & Salvage Company), 동 업체는 1951년 제2차 세계대전 이후의 전쟁 중 침몰했던 선박 등의 제거를 위해 China People Salvage Company로 출발하여 현재에 이르는 국영기업이다. 인명의 안전, 해상의 재산보호 및 해양환경의 보호를 목표로 현재 약 9,000명의 직원, 199척의 선박(구난 전담은 123척) 및 항공기 등을 보유하고 있으며, 광주, 상하이 및 안타이에 살베지 사무소를 개설하고 풍부한 자본, 기술, 장비 및 인원을 바탕으로 최근 가파른 성장을 하고 있다(CHINA Rescue and Salvage Web, 2012).

미국은 국제구난협회에 가입된 5개 업체 외에도 이에 가입하지 않은 대형 구난 업체도 다수 존재한다. 해양사고와 관련하여서는 미국해양경비대가 총괄지휘권을 행사하며, 해양사고의 감소를 위해 많은 작업을 수행하고 있다. 해양경

비대 이외에도 국가 구난체계로 미해군 중심의 SUPASALV (US Navy's Supervisor of Salvage and Diving, 워싱턴에 위치하며 구난, 수중 선박수리, 예인, 잠수 안전 등의 해양공학의 모든 분야 담당하는 국방부 구난 기술의 주요 원천) 및 비 상업구난 구난기술대응팀(Salvage Engineering Response Team: SERT) 등이 운영되고 있다. 반면, 국내 항만 및 연방수로에서의 항해 가능성 유지를 위한 업무는 미육군공병대(USACE)가 담당하며, 미육군공병단과 연안경비대는 운항에 위협이 되는 선박 또는 난파선의 신속한 제거에 협력하여 작업한다.

③ 우리나라

우리나라의 해양구난 업체의 경우 대부분 영세하고 전문성을 갖추지 못하였으며, 2006년 신고제로 전환한 이후 현황의 파악도 제대로 이루어지지 않고 있다. 다만, 최근 관련 연구에서 조사한 바에 따르면 영세 업체를 포함하여 약 39개 업체가 구난업무를 수행하고 있는 것으로 파악됐다(국토해양부, 2011b). 국내구난업체의 경우, 구난작업 이외에도 수중 토목공사나 해상구조물철거, 화물 및 유류이적 작업, 항만 건설작업, 교각 안전검사 등의 업무를 병행하여 수행하고 있는데, 해양구난의 작업 빈도가 높지 않기 때문에 대부분 구난업을 부수 업무로 수행하여 기술력의 축적이 쉽지 않은 상황이다.

해외의 구난업체의 경우 사업의 특성상 구난이 성공하지 못할 경우 보수를 받기 어렵고 또한 업무가 긴급 투입되는 상황 등을 극복하기 위해 자금력, 장비 보유, 기술 개발력 및 보험가입능력 등의 제약에서 자유로울 수 있도록 기존 조선, 운수, 건설 및 제조 등의 모회사에 기반을 둔 자회사 개념의 구난업을 수행하는 특징이 있다(국토해양부, 2011a). 또한, 일본의 경우는 주요 보험회사 등이 공동으로 구난업체를 설립하는 방식을 사용하여 이러한 제약에서 자유로울 수 있었다.

해양사고의 구난 작업은 신속하고 안전하게 이루어져야 하며, 이를 위해서는 해양구난 업체가 오랜 기간 구난업에 종사하여 경험을 축적하고, 기술력을 보유할 수 있는 여건의 조성이 중요하지만 우리나라의 업체의 경우는 그렇지 못한 상태이다. 20개 업체의 설문조사에서 업체들은 국내 해양구난 작업의 문제점을 오염상황에 대한 대처 및 인식의 부족, 기술적 장비의 부족, 사고발생지역의 위치 확인 및 통신장비의 부족, 해양관련 단체의 비협조적인 태도 및 국내 구난업체의 구난 작업에 대한 기본적인 경비 및 보상의 부족 등의 문제점을 지적하였다((주)한국해양기술, 2012).

한편, 민간업체 이외에도 해양경찰 및 해군 등은 일정한 구난 기술력을 보유하고 있는데, 해양경찰은 최신에 경비구

난함 2척(태평양5호 및 제민5호)을 보유하고 있으며, 해군은 잠수함구난함 1척(청해진함) 및 수상함구조함 2척(평택함 및 광양함)을 보유하는 등 해양구난을 위한 기술 및 장비를 보유하고 있다.

3. 해양구난 활성화

3.1 해양구난 활성화 필요성

국내에서 해양사고가 발생한 경우 인명 손실나 해양오염을 수반한 경우에는 해양경찰청의 경비함 및 구난함 등이 구조활동에 투입되지만, 그 외의 상황에는 민간구난업체가 구조활동을 수행하는 것이 일반적인 절차이다. 다만, 민간구난업체는 수난구조법에 따른 신고를 통해 작업에 종사할 수 있다. 그러나 이러한 일련의 체계상 해양구난의 수행이 상에서 지적된 것과 같은 국내 해양구난의 현실로 인하여 어려움을 겪고 있는 실정이다.

한편, 우리나라는 국제사회에서 선진 해운국으로서의 위상을 점차 확보해가고 또한 국제해사기구(International Maritime Organization)에서도 선진 해운국의 위상을 인정받고 있음에도 국내 구난 능력의 미비로 인해 해양사고 발생 시 구난 작업이 원활히 수행되지 못하는 문제가 발생하고 있다. 구난 능력 미비에 따라 해양구난이 신속·효율적으로 이루어지지 못할 경우 그 피해는 훨씬 더 악화될 수 있다.

또한, 2010년 발생한 천안함 침몰사고 등에서도 사고발생 시 초기 대응의 미숙, 적절한 구조 체계의 미비 및 국내 구난 전문가 부재에 따른 해외 전문가 초청으로 구난이 지연되었고, 민간인 자격으로 해양구난 작업에 참여한 금양호가 침몰하는 등 해양사고 발생에 따른 국가안보 및 국가위상에 국민적 불신을 초래하기도 하였다.

해양사고가 발생한 경우 신속하고 원활한 해양구난은 인명, 재산 및 환경의 보호뿐만 아니라 국가안보, 공공안전, 항만과 수로장애로 인한 국가 경제의 단절 최소화 등 다양한 장점을 제공한다. 즉, 이를 위한 민간구난업의 활성화를 비롯한 해양구난을 위한 전반적인 체계의 정비가 필요할 것으로 판단된다.

3.2 공공적 견지에서 해양구난 활성화 방안

국가적 해양구난의 활성화는 크게 공공부문의 역할을 증대하여 해양구난을 활성화하는 방안과 민간부문의 능력을 배양하여 활성화하는 방안이 있을 수 있다. 다만, 여기서는 해양구난의 공공재적 성격을 감안하여 공공부문의 역할 증대에 대하여 검토한다.

국가적 해양구난의 활성화 방안의 경우, 구난업이 상업적 활동이라는 특성을 감안할 때 예컨대 해양경찰이나 해군의

도움을 받는 것은 현실적인 여러 문제점을 발생시킬 수 있다. 그러나 위급한 상황이 발생할 경우 해양경찰 및 가능한 범위에서 해군의 기술력 및 장비를 활용하는 것은 매우 효과적인 방법이 될 수 있을 것이다. 미국의 경우에도 연안경비대뿐만 아니라 미육군공병단 및 미해군이 해양구난에 협력하여 해양사고에 따른 피해를 최소화한다는 점을 고려할 필요가 있다. 특히, 해양경찰 및 해군의 구난함 및 관련 장비는 실제로 사용 빈도가 높지 않다는 점을 고려하여, 위급 상황 시 활용을 제도화하는 것은 가능하다.

또는, 중국의 경우처럼 해양구난을 위한 공공기관의 설립을 통해 구난업무를 수행하게 하여 해양구난을 활성화하는 방안을 검토할 수 있다. 특히, 구난을 위해 필요한 여러 장비들은 매우 고가의 장비들이며(예를 들어, 예인선 2척, 바지 2척, 크레인 2척 보유 기준시 적어도 40~45억원이 소요되고, 심해잠수정(ROV)는 상용화로 대당 약 50~60억원 소요 예상)(국토해양부, 2011b), 수익구조가 열악한 민간업체가 이러한 비용을 지불하여 장비를 구입하는 것을 현실적으로 불가능하기 때문이다. 그렇다고 특정 업체를 선정하여 이러한 장비나 비용을 국가가 지급하는 것은 현실적으로 불가능하다. 물론, 공공기관을 설립하여 구난업무에 종사하게 하는 것은 민간구난업체의 열악한 현실을 감안할 때 이러한 업체들과 마찰이 발생할 여지가 있다.

한편, 새로운 공공기관을 설립하기보다 기존에 설립되어 있는 기관(예컨대, 해양환경관리공단)에 이러한 기술력 및 장비 등을 추가하는 방법을 고려할 수 있으며, 이러한 기관은 이미 해양환경보호를 위한 많은 사업을 수행하고 있고 또한 관련 장비 등도 상당부분 보유하고 있기 때문에 큰 어려움 없이 이러한 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

3.3 민간 구난업 활성화 방안

1) 민간구난업의 현황

상기에서 살펴본 바와 같이, 국내 민간구난업체는 매우 열악한 자본력 및 기술력을 보유하고 있어 특히 대형사고가 발생한 경우에는 원활한 구난작업의 수행이 어려운 것이 현실이다. 특히, (a) 구난 사례가 많지 않고, (b) 전문 구난업자가 매우 제한되어 있으며, (c) 구난 사례가 많지 않을 뿐만 아니라 대형사고의 경우는 대부분 외국 업체에 맡겨지기 때문에 기술을 축적할 기회가 적으며, (d) 업무 수행의 역사가 짧고, (e) 구난업체를 위한 적절한 교육 제도가 없으며, (f) 구난업체에 대한 정부의 지원이 전무하며, 그리고 (g) 해양구난이 필요한 경우 국외업체와 같은 로이즈해난구조계약 표준서식(Lloyd's Standard Form Salvage Agreement; Lloyd's Open Form of Salvage Agreement: LOF)을 사용하여 계약하는 것이 아닌 불성공무보수조건 및 일괄도급(Lump sum)으

로 최저가 입찰방식으로 계약함으로써 수익성이 떨어지는 상황 등과 같은 문제점을 안고 있다.

한편, 최근의 수난구조법의 개정(수난구조법 전부개정안, 2012. 8. 23 발효예정)을 통해 "해수면에서의 수색·구조·구난에 관한 기술·제도·문화 등의 연구·개발·홍보 및 교육·훈련, 행정기관이 위탁하는 업무의 수행과 해양구조·구난업계의 건전한 발전 및 해양구조·구난 관계 종사자의 기술향상을 위하여 한국해양구조협회를 설립"하기로 규정하였다(제28조). 동 규정에 근거하여 현재 협회의 설립이 추진되고 있으며, 동 협회를 통해 민간구난업 및 그 관련 업체의 발전 그리고 해양구난의 전반적인 수준향상 등을 달성할 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 개정 법률상에는 현재 구난관련 작업에 종사하고 있는 관련 업체가 명시적인 회원의 대상으로 고려되고 있지 못하다는 점은 협회의 원활하고 신속한 정착에 한계점으로 작용할 수 있다.

2) 민간구난업의 활성화를 위한 방안

민간구난업의 활성화를 위한 방안으로 먼저 국가가 구난 관련 고가 장비 등을 구입하여 민간업체에 대여하는 방안을 고려할 수 있다. 해양구난을 위한 장비의 구입에는 많은 비용이 소요되기 때문에 국내의 특정 업체가 구입하는 것은 현실을 감안할 때 불가능하며, 현재 국내의 대부분의 업체들도 관련 업체 등으로부터 장비를 대여하여 사용하고 있다. 그러나 이마저도 일본이나 중국의 경쟁 업체에 비해 매우 수준이 떨어지는 상황이다. 따라서 ROV, 대형 크레인, 포화잠수설비, 구난 전용 고성능 선박, 선박의 잔존유 제거를 위한 최신 설비 등의 장비를 국가에서 구입하여 민간업체를 대상으로 대여하는 제도가 필요하다. 이와 더불어, 해양구난 공공성을 감안하여 민간업체가 필요한 부분에 대해서는 정부의 지원을 검토할 필요가 있다.

다음으로, 구난업체가 해양구난에 대한 많은 경험을 축적하고 있는 해사감정인의 경험과 지식을 접목한 구조계약 및 기술자문을 활용하여 해난 구조를 수행할 필요가 있다. 특히, 해양구난의 경우 해사감정인 등이 구조업자가 보험회사로부터 수령할 구조 보수 및 특별보상금의 결정에 중요한 역할을 수행하기 때문에 경험 및 노하우를 공유하는 것은 큰 장점이 있다고 할 것이다.

또한, 민간구난업체의 자발적 노력이 요구된다. 국내 해양구난업계의 경우에는 해양구난 사례가 많지 않기 때문에 사고가 발생한 경우 업체간 지나친 경쟁으로 수익률이 감소하고 있는 실정이다. 따라서 업체간 자율적인 공정 경쟁 체제를 구축할 필요가 있다. 일본의 경우에는 업체 상호간에 일정한 공감대를 형성하여 공정 경쟁체제를 유지하여 지나친 과당 경쟁을 방지하고 있다고 한다. 이를 위해, 해양구난

업에 종사하는 업체의 상호 협력을 위한 협회 등의 설립이 요청된다. 예컨대, 해양구난과 관련된 산업잠수계는 모든 잠수사들이 안전하고 쾌적한 잠수환경 속에 풍요로운 삶을 누리도록 산업잠수계의 열악한 잠수작업환경을 개선시켜 산업잠수사의 권익보호, 복지증진, 직업의 보장, 산업재해의 예방, 고용안정 등을 목표로 (사)한국산업잠수기술인협회를 설립하여 활동하고 있다(KCDTA Web, 2012). 따라서 가칭 '(사)해양구난협회'의 설립을 통해 업계의 권리 증진 및 지나친 경쟁의 자체 정화 등의 다양한 역할을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 유사하게, 해양구조를 중심으로 한 국내의 한국해양구조단을 비롯한 일본수난구제회(Marine Rescue Japan), 캐나다연안경비대지원단(Canadian Coast Guard Auxiliary), 미국연안경비대지원단(US Coast Guard Auxiliary) 및 스웨덴의 해양구조협회 등이 관련 업무를 수행하고 있다.

4. 해양구난 활성화를 위한 법적 검토

4.1 민간구난업 활성화를 위한 법률 검토

1) 1989년 해난구조협약 및 상법 검토

국제사회의 계속되는 노력에도 불구하고 대형 해난사고 및 해양오염은 꾸준히 발생하고 있으며, 이러한 상황에서 우리나라도 1989년 해난구조협약의 관련 규정을 국내 해난구조업계에 반영할 필요성을 느끼고 2007년 상법 개정 시 협약의 내용을 반영하였다(제882조부터 제895조까지). 상법의 개정을 통해 대부분의 협약 내용은 상법에 수용되었지만, 민간구난업의 활성화 및 구난업의 국제성을 감안하여 국제적 통일성을 기하기 위해 상법상 다음과 같은 규정의 개정이 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 상법은 해난구조 요건으로 항해선 또는 그 적하 기타의 물건을 규정하고 있으나(제882조), 추후 오일 리그 및 해양플랫폼 등의 활성화를 고려하여 협약의 요건을 반영한 '해안에 영구적으로 또는 의도적으로 고착된 것이 아닌 항해가능한 모든 구조물'도 선박의 개념에 삽입할 필요성이 있다(협약 제1(b), (c)조 및 제3조 반영)(국토해양부, 2011b). 이는 추후 발생할 수 있는 플랫폼 등의 사고 시 민간구난업자를 보호하기 위해 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 협약(제1(c)조)은 운임을 해난구조의 목적물에 포함시키고 있으나, 상법에는 운임이 해난구조의 목적물에 해당하지 않지만 선박 등의 재산과 함께 운임이 구조된 경우 보수의 결정을 위해 참작 사유가 될 수 있다. 다만, 운임도 해

5) 한국해양구조협회는 주로 해양구난 관련 기술의 연구, 개발, 교육 및 훈련 등을 목표로 설립되지만, 가칭 (사)해양구난협회는 구난 업계의 실질적 이익을 위해 공정 경쟁 체제 구축, 권익 보호, 복지 증진 등의 역할 수행을 위해 설립되어야 함.

난구조의 대상에 포함하여 협약 규정과 동일하고 또한 관련 보수가 증가될 수 있도록 상법에 포함할 필요성이 있다.

셋째, 선장이 선박소유자에 갈음하여 구조작업을 체결할 수 있는 권한이 부여된 협약과 달리(제6조 제2항), 상법은 선장에게 구조료를 지급할 채무자에 갈음하여 그 지급에 관한 재판상 또는 재판 외의 모든 행위를 할 권한과 구조료에 관한 소송의 당사자가 될 수 있는 권한만을 규정하고 있어 계약체결권을 상법에 명문화하여 해난구조가 신속하게 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다(제894조).

넷째, 상법에 구조작업의 완성 및 구조료청구권의 실행기준이 되는 구조선박 내지 적하의 반환시점 산정을 위해 피구조선의 소유자, 선장, 피구조 자산 소유자의 선박 또는 재산 인수 의무(안전한 장소 이동시)(협약 제8조 제2항 제c호)에 관한 규정의 신설이 요청되며(국토해양부, 2011b), 이를 통해, 구난 업자가 신속하게 구조료를 청구할 수 있도록 할 필요가 있다.

다섯째, 구조료 산정 시 고려해야 할 사항 중 현행 상법(제883조)에서 수용되지 않은 구조자의 준비성, 그 효율성 및 장비의 가치 또는 구조자가 이룬 성공의 정도나 신속성 등도 구조료 평가기준에 포함시킬 필요가 있다.⁶⁾ 이는 민간 구난업자가 외국선박 등의 구난에 종사할 경우 등을 고려해 국제적 기준에 부합하고 통일성을 기하기 위해서도 필요할 것으로 판단된다.

여섯째, 상법(제885조 제1항)에 환경손해방직업에 대한 특별보상금 지급채무자가 명문화되어있지 않으므로 협약(제14조 제1항)과 같이 재산의 구조와 상관없이 특별보상의 지급채무자를 '선박소유자(the owner of that vessel)'로 규정할 필요가 있으며, 그렇지 않을 경우 지급 채무자에 대한 분쟁의 발생으로 구조자가 보상받지 못하는 경우가 생길 수도 있다.

일곱째, 구조자가 구조와 관련하여 기만 또는 부정직한 행위를 한 경우 구조료 청구권의 전부 또는 일부를 상실하도록 규정한 협약(제18조)과 달리, 상법(제892조 제4호)은 구조된 물건의 은닉 또는 정당한 사유 없이 처분한 자로만 한정하고 있으므로 구조료 증액을 위한 부정직한 행위를 금지할 수 있는 규정의 삽입이 요청된다.

여덟째, 피구조선 선박소유자는 구조자의 청구에 따라 구조비용 및 이자를 포함한 구조료 청구를 위한 충분한 담보

를 제공하도록 하는 협약 규정(제21조)을 상법에 신설할 필요가 있으며, 이를 통해 구난 작업을 수행하는 구조자를 보호할 수 있는 절차를 제공할 수 있다.

마지막으로, 협약(제22조)은 관할 법원은 구조료 중간지급 청구에 대해 공정한 중간지급을 명할 수 있도록 하고 있으므로, 상법도 구조자의 부담을 줄이며 구조자의 구조의욕을 고취시키기 위해 구조료의 중간지급규정 신설이 필요하다.

2) 상법 및 수난구호법 검토

① 보수 청구

개정 수난구호법(2012. 08. 23 발효)상의 규정을 2007년 개정 상법의 관련 규정(해난구조)과 비교 및 분석하여 양법률간 충돌의 문제점을 포함하여 해양구난 및 민간구난업을 활성화하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

먼저, 상법상 해난구조의 요건을 충족할 경우 구조자는 구조된 목적물의 가액 내에서 상당한 보수 청구권이 발생하고(제882조), 원칙적으로 구조의 결과가 없으면 보수청구권이 발생하지 않는다. 계약구조인 경우에는 구조계약에 따라 보수청구권이 발생한다. 재산구조와 함께 인명구조가 행하여진 경우에는 예외적으로 인명의 구조에 종사한 자도 구조료를 분배받을 수 있다(제888조 제2항).

개정 수난구호법상의 수난구호비용은 구조본부의 종사명령(제29조)에 따라 조난된 선박등과 그 여객승무원의 수난구호에 종사한 자의 노무에 대한 보수와 그 밖의 구조비용 및 토지 등의 사용에 대한 손실보상비용, 그리고 구조된 물건의 운반 및 보관 또는 공매에 소요된 비용 등을 포함(제39조)하는 개념으로 해난구조에 따른 보수와 같은 의미로 이해된다. 그러나 수난구호비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 해양경찰서장 또는 소방서장과 협의하여 정한다고 규정하고 있다.⁷⁾ 이는 비록 수난구호가 구조본부 장의 명령에 의한 경우라 할지라도 여전히 민간구난업체가 구조할 경우에는 상법상 해난구조의 규정이 적용되어야 함에도 불구하고 해당 관청이 정하는 것은 적절하지 않으며, 양 규정이 양립하지 못하는 것으로 판단된다. 이는 또한 민간구난업체의 구난 활동에 불필요한 제약을 가할 수도 있으며, 따라서 관련 규정이 양립할 수 있도록 개정되어야 할 것으로 판단된다.

② 구조선의 보험 가입 의무

개정 수난구호법 제20조는 조난선박 등을 구난하려고 하는 자에 대해 안전사고 및 해양오염 발생에 대비하여 구난작업을 시작하기 전 보험에 가입할 의무를 부과하고 있다.

7) 동 규정은 일본 수난구호법 제15조 등을 참고하여 작성된 것으로 판단된다.

6) 기존에 상법 제883조(보수의 결정) 수용된 보수 결정 요수 중에서도 일부 수정되어야 할 문구가 존재하는데, '구조자나 그 장비가 조우했던 위험의 정도'라는 상법 문구는 협약상 '구조자나 그 장비가 조우했던 책임부담의 위험 및 기타의 위험'은 환경보호와 관련하여 구조자의 제3자에 대한 책임부담의 위험 등을 구조료의 결정에 참작하여야 한다는 취지로 규정하였기 때문에 협약의 원문에 충실할 필요가 있음(정완용, 2010).

이는 상법이나 1989년 해난구조협약에 규정되지 않은 사항이며, 잠재적으로 영세한 국내 민간구난업체가 충분한 금액을 담보할 수 있는 보험에 가입할 수 없을 경우 구난업에 종사할 수 없는 결과를 발생시킬 수 있다. 담보 금액의 결정은 이러한 점을 고려하여 결정되어야 하며, 그렇지 않을 경우 영세한 민간구난업의 활성화를 저해하는 요소가 될 수 있다.

3) 주요 국가의 관련 법규 검토

① 미국

해양구난과 관련한 규정은 미국연안경비대(US Coast Guard)에 의해 제정되어 미연방규정(Code of Federal Regulations: CFR) 중 "Title 33, CFR, Part 155, Subpart I - Salvage and Marine Firefighting"에 포함되어 있다. 동 규정은 미국의 영해에서 1-4그룹 기름⁸⁾을 주된 화물(Primary cargo)로 운송하는 모든 유조선은 기존에 승인된 선박 비상 대응 계획(Vessel Response Plan: VRP)에 동 규정에서 해양구난 및 해상소화와 관련하여 요구하는 요건을 구비하여 미국연안경비대의 승인을 받아야만 미국 영해에서 항해가 가능하도록 규정하였다. 미국연안경비대는 해양구난 및 해상소화 활동이 해상에서의 인명 및 재산을 보호할 수 있고 또한 최악의 유류 배출 위험성을 줄여주는 역할을 수행할 수 있다고 규정하고 있다.

"VRP Salvage and Marine Firefighting"는 해양사고 발생시 해양구난 및 해상소화를 위해 요청되는 서비스를 제공할 수 있는 서비스 공급자와의 계약에 대한 사항을 포함하여 구비되어야 한다. 선주 및 운항자 등 선박비상대응계획자는 계약 또는 기타 승인된 방법을 통해 해양구난 및 해상소화에 대한 대응 자원의 구비 의무가 있으며, 이를 위해 서비스 공급자와 사전 계약을 통해 동 조건을 충족시키는 것이다. 다만, 동 계획은 명시적인 서비스 범주(자원의 양, 서비스 도착 시간 기준 등)를 포함하여야 하는데, 이는 단지 계획의 일환일 뿐 실행 표준을 의미하는 것은 아니라고 규정하고 있다. 즉, 동 계획의 적합성 여부는 실제 대응에 있어 도착 시간 및 기타 계획 범주에 부합되는 것을 요구하는 것이 아니라 대응 계획 범주에 적합하면 미국연안경비대의 승인을 얻을 수 있다. 다만, 서비스 공급자도 동 규정에서 요구하는 요건에 부합되어야 승인받을 수 있다.

해양구난은 단순히 인명, 재산 및 선박 등의 구조에 그치는 것이 아니라 공공질서나 국가안보 확보 등의 측면에서도

매우 중요하며, 따라서 미국의 이와 같은 제도를 국내에 도입하는 것도 국가적 이익의 보호뿐만 아니라 민간구난업의 활성화 측면에서도 매우 유용한 정책이 될 수 있다. 다만, 미국연안경비대는 동 계획의 도입에 관한 규정을 1993년에 제정하였지만 서비스 공급자로서 민간구난업체 등의 부족을 이유로 2009년에서야 시행하고 유예기간을 두어 2011년까지 동 계획의 구비를 명령하였다는 점에 주목하여, 국내에서 이와 유사한 정책을 추진한다 하더라도 장기적인 안목에서 진행되어야 할 것이다. 이러한 정책의 수행은 결국 민간구난업체의 활성화가 기반이 되어야 가능하기 때문에 국가 공공 정책적 측면에서뿐만 아니라 구난업의 활성화를 위해서도 유용한 제도로 판단된다.

② 영국

영국은 1994년 1989년 해난구조협약을 국내법화하여 시행하였으며, 영국의 입법 관행에 따라 협약 내용을 그대로 수용하고 일부 관련 국내법의 개정이 진행되었다. 이후, 1995년 Merchant Shipping Act에 상기 개정 사항이 수용되었으며, 전체적으로 국내의 수난구호법과 매우 유사한 구조를 갖추고 있다. 다만, 영국 상선법은 조난선의 구조뿐만 아니라 난파물에 대한 규정도 같이 포함하고 있어 차이가 있을 뿐이며, 향후 우리나라도 2007년 나이로비 난파물제거협약을 수용할 경우 영국과 유사한 형태로 수난구호법에 난파물에 관한 사항을 수용할 수 있을 것이다.

③ 일본

일본은 해상보안청법에 해난사고시의 해상보안청의 역할에 대해 규정하고 있고(제5조), 해상교통안전법에 해난 발생시의 조치에 대해 규정하였으며(제33조), 수난구호법을 통해 조난선 및 난파물의 수난구호에 대해 규정하고 있다. 다만, 일본 수난구호법상 수난구호 업무는 지방자치단체장이 행하는 것으로 규정되어(제1조) 해양경찰에 의해 수난구호 업무가 수행되는 우리나라와 구별된다.

④ 중국

중국은 중화인민공화국 해상교통안전법에 해난구제에 관한 규정을 포함하고 있으며(제34조에서 제39조까지), 특징적인 것은 영해나 영공에서의 선박의 구난 및 인명의 수색 등에 주관기관의 승인을 반드시 거쳐야 한다는 점이다.

4.2 민간구난업 활성화를 위한 보험제도 검토

① 상선

상법상 오일 리그(Oil rig) 등은 선박에 포함되지 않기 때문에 선박소유자의 책임제한이 인정되지 않고, 따라서 이는

8) 그룹 1은 Non-persistent Oil, 그룹 2는 Light crudes and fuels 및 비중 0.85 미만의 기름, 그룹 3은 Medium crudes and fuels, 비중 0.85 이상 0.95 미만 기름, 그룹 4는 Heavy crudes/residual fuels, 비중 0.95 이상 1.0 이하의 기름, 그리고 그룹 5는 비중 1.0을 초과하는 기름.

구조자를 보호하는 책임제한제도의 적용을 방해하기 때문에 오일 리그 등의 구난 작업을 구조자가 기피할 수 있는 상황이다. 따라서 추후 오일 리그 등의 활성화를 고려하여 이를 선박의 범주에 포함하는 법개정을 통해 구조자가 이를 기피하지 않고 구난작업에 종사할 수 있도록 할 필요가 있다.

또한 상법 제885조 제4항은 구조자가 고의 또는 과실로 환경 손해를 감경 또는 방지에 지장을 가져온 경우 법원이 관련 특별보상액을 감액 또는 부인할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 이와 관련하여 만약 구조자의 고의 또는 과실로 오염피해가 더 확대된 경우, 어떠한 법적 책임이 수반되는지에 대한 규정이 없어 민간구난업체의 부담이 되고 있다. 따라서 가능하다면 이에 대한 명시적 규정을 제정하여 민간구난업체의 책임 소재를 명백할 필요가 있을 것으로 사료된다.

② 어선

어선원 및 어선 재해보상보험법에 따라 어선 및 어선원은 수산업협동조합중앙회에 보험 가입을 할 수 있으며, 어선의 톤수에 따라 국가 및 지방자치단체에서 국고보조금⁹⁾을 지급하고 있다. 어선의 톤급별 가입률은 Table 3과 같다.

Table 3. Statistics of subscription rate

Year	Less than 5 ton	Less than 10 ton	Less than 20 ton	Less than 30 ton	Less than 50 ton	Less than 100 ton	More than 100 ton	Total
Target numbers	62,959	5,703	812	809	376	741	259	71,659
Subscription numbers	3,414	2,694	454	702	321	649	219	8,453
Rate (%)	5.4	47.2	55.9	86.8	85.4	87.6	84.6	11.8

Source : Suhyup Web(2012)

통계에 따르면 5톤 미만 어선의 보험 가입 비율이 매우 저조한 반면, 2010년 발생한 어선 사고 중 5톤 미만이 차지하는 비율을 41.7%(679척)에 이른다.¹⁰⁾ 즉, 해양사고 발생 어선 중 상당한 비율이 5톤 미만의 어선에서 발생한다는 것을 알 수 있으며, 사고의 발생 시 적절한 구난이 이루어지기 위해서는 적절한 보험 등에 의해 해양구난 비용 등이 담보되어야 한다. 그러나 높은 사고 발생 건수 및 발생률에도 불구하고 보험 가입 비율은 매우 저조하기 때문에 구난 작

업의 원활한 진행에 문제점이 발생할 수 있다.

해양에서 발생하는 사고 중 상당 부분을 차지하는 어선 사고 현황을 감안할 때 어선이 보험에 가입되어 있어야 해양구난이 원활하고 신속하게 수행될 수 있음을 알 수 있으며, 이를 위해 어선의 특히 5톤 미만의 보험 가입률의 제고가 요청되며 정부 보조금의 확대나 또는 보험 가입을 강제하는 방법을 검토할 수 있다. 다만, 현실적인 상황을 고려할 때 영세한 5톤 미만의 어선들에 보험을 강제하는 것은 매우 어려우며 또한 보조금을 계속 증가시키는 것은 국가 재정에 부담을 줄 수 있다. 즉, 좀 더 다각적인 보험율 제고 방안이 모색될 필요가 있다.

5. 결 론

해양사고가 발생하는 경우 신속하고 원활한 해양구난은 인명, 재산 및 해양환경을 보호하고 또한 국가안보, 공공안전 및 항만과 수로장애로 인한 국가 경제의 단절 최소화 등이 가능하게 한다. 즉, 해양구난의 활성화는 단순히 경제적 차원의 민간구난업을 활성화하는 측면으로만 고려할 것이 아니라 국가 전체적 차원에서 고려되고 고민하여야 할 문제이다.

이에 본고에서는 국가적 차원에서의 일반적 해양구난 활성화 방안을 제시하고, 또한 해양구난이 갖는 상업적 측면을 고려하여 민간구난업의 활성화를 위한 방안을 제시하였다. 이와 더불어, 법제도적 측면에서 관련 법률 및 제도를 검토하여 개선방안을 제시하였다. 이러한 검토를 바탕으로 무엇보다도 현실적으로 국가적 차원의 지원이 전무하다는 사실은 국가적 해양구난의 활성화를 저해하는 큰 요인으로 작용할 수 있음을 확인하였으며, 따라서 무엇보다 먼저 국내적 구난업의 환경 등을 감안하여 국가의 역할이 증대되어야 할 것으로 판단되고 이를 통해 국내의 해양구난이 활성화되어 안전 및 환경보호 그리고 국가적 이익의 보호가 가능할 것이다.

후 기

본 연구는 국토해양부 소관 연구개발사업 "지능형 해양구난 핵심기술개발 사업(D10811511H360000170)"의 연구비 지원에 의해 수행되었습니다.

참 고 문 헌

[1] 국토해양부(2011a), 지능형 해양구난 시스템 기술개발

9) 2012년 기준 10톤 미만은 71%, 20톤 미만은 63% 그리고 20톤 이상은 15% 등이 국가 보조율이며, 지방자치단체에서도 보조금을 지급하고 있다.

10) 2010년 기준 전체 해양사고 중 어선의 비율은 71.8%(1,168척)이다.

기획연구, p. 120.

- [2] 국토해양부(2011b), IMO 협약의 비준과 효과적 관리방안 연구, p. 722.
- [3] 정완용(2010), 개정 상법상의 해난구조규정에 관한 고찰, 한국해법학회지, 제32권, 제2호, pp. 203-229.
- [4] (주)한국해양기술(2012), 민간 구난기술 실태조사에 따른 기술동향 분석(초안)(지능형 해양사고 예방 및 구난기술 개발 위탁연구 보고서), p. 53.
- [5] CHINA Rescue and Salvage Web(2012), <http://eng.crs.gov.cn>(중국 국영구난업체 홈페이지).
- [6] ISU Web(2012), <http://marine-salvage.com>(국제구난협회 홈페이지).
- [7] KCDTA Web(2012), <http://www.kcdta.or.kr>((사)한국산업잠수기술인협회 홈페이지).
- [8] KCG Web(2012), <http://www.kcg.go.kr>(해양경찰청 홈페이지 해양경찰백서).
- [9] KMST Web(2012), <http://www.kmst.go.kr>(해양안전심판원 홈페이지 해양사고통계바다).
- [10] Suhyup Web(2012), <http://www.suhyup.co.kr>(수협중앙회 홈페이지).

원고접수일 : 2012년 06월 07일

원고수정일 : 2012년 07월 03일

게재확정일 : 2012년 08월 24일