

수난구조 업무의 효율화를 위한 민간해양구조세력의 체계적 관리에 관한 연구

순길태*†

* 속초해양경비안전서장

A Study on Systematic Management of Civilian Forces for Efficient Search and Rescue Mission in the Ocean

Gil-Tae Soon*†

* Sokcho coast guard chief, 35, Dongmyeonghang-gil, Sokcho, Gwangwon-do 24824, Korea

요 약 : 본 연구에서는 미국·일본 등 해양선진국에서 운영하고 있는 민간해양구조세력의 사례와 국내 의용소방대의 현황을 조사, 비교분석하였다. 이를 통해 한국해양구조협회와 민간해양구조대로 이원화되어 있는 해양구조세력을 일원화하여 통합구조체제를 갖추고, 법제화를 통해 안정적인 육성·지원책을 마련할 필요가 있었다. 효율적인 구조활동을 위해 미국·캐나다처럼 정부기관에서 지휘·통솔권을 갖추도록 법령을 정비하고 교육·훈련을 체계화하며 전문교육기관 위탁교육 등을 통하여 구조역량을 높여야 할 것으로 판단되었다. 민간구조세력의 안정적인 지위를 유지하기 위해 정부지원금 등 재정지원책을 마련하며, 해양구조 업무를 담당하는 일원으로 사명감과 자긍심 고취를 위해 국내·외 연수 등 사기진작책 마련 등 법적, 제도적 개선사항을 도출하여 제시하였다.

핵심용어 : 수난구조, 민간해양구조대, 한국해양구조협회, 의용소방대, 미국 코스트가드

Abstract : In this study, I researched, analysed and compared the examples of civilian maritime search and rescue auxiliaries of world leading countries' such as Japan and America, and the Korean volunteer fire fighting team. Through this, I suggest that the decentralized civilian maritime search and rescue forces of Maritime Rescue and Salvage Association and KCG Civilian Auxiliary should be united into unified search and rescue system and establish legal basis for stabilized support and development. It seem that we should organize laws and regulations for the government to have centralized control of rescue mission as in the cases of America and Canada and elivate rescue mission capability with systemized education and training entrusted to specialized external training organization. I proposed to establish financial support such as fund for the stabilized status of civilian auxiliary, domestic and overseas training session for the civilian auxiliary to inspire integrity and sense of duty as a part of maritime search and rescue forces.

Key words : Search and Rescue, Civilian Rescue Volunteer, Maritime Rescue and Salvage Association, Volunteer fire fighting team, US Coast Guard

1. 서 론

2014년 4월 16일 전남 진도 앞바다에서 발생한 세월호 사건을 계기로 각 부처에 분산되어 있는 안전업무를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 해·육상 모든 재난에 대응하기 위한 안전시스템을 구축하려는 정부의 방침에 따라 국민안전처가 신설되고 해양경비안전본부와 소방본부가 그 소속으

로 편입되어 해상과 육상의 재난을 관리하게 되었다. 해양경비안전본부가 관장하는 해양에서의 구조작업은 영해에서 접속수역 및 배타적경제수역까지 그 범위가 광활하여 보유하고 있는 경비함정으로 모든 재난에 즉각적으로 대처하기 곤란한 실정이다, 특히 국민소득의 향상과 주5일제 근무 정착으로 해양에서의 놀이 문화와 문화창출 활동이 활발히 이루어지고 있으며 세월호 사건이후 안전의식이 높아지고 있어 해양에서의 안전사고 개연성과 이해관계가 상충하는 현상을 보이고 있다.

† turn1224@daum.net, 033-634-2110

해양경비안전본부는 해양에서의 경비, 안전, 오염방제 업무와 해상에서 발생한 사건의 수사 등 다기능적인 업무를 수행하고 있어 사건, 사고 발생 시 모든 자원을 수색구조에만 투입할 수 없으며 함정, 항공기 등 장비 역시 17개 해양경비안전서에 분산배치하고 있어 인명과 재산보호에 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 공백을 메우기 위해 한국해양구조협회와 민간해양구조대 등 민간의 자원을 활용하고 있으나 이들은 각기 다른 단체와 협조없이 활동하고 있으며, 해양경비안전본부 역시 통합적인 지휘체계를 행사하기 곤란한 실정에 있다.

본 연구는 이러한 문제점에 착안하여 국민안전처의 출범을 계기로 보다 효율적인 해양사고 대응 체계를 구축하기 위해 민간해양구조세력의 체계적 육성방안 강구를 목적으로 하였다.

본 연구의 범위는 해양에서 발생한 사건, 사고에 대응하기 위하여 구성된 민간해양구조 세력에 대한 현황을 살펴보고, 미국, 캐나다, 영국, 일본 등 해양선진국의 민간수난구조체계와 국내 소방본부에서 활용하는 의용소방대의 관리 체계를 비교분석하여 민간해양구조세력의 취약점을 도출하고자 한다.

선행연구로 해양경찰의 기능, 법적·제도적 고찰 및 해양범죄와 관련된 연구는 다소 있었으나, 수색구조에 대한 연구는 극소수에 불과하며 특히 민간해양구조세력에 대한 연구는 단지 두 세편에 불과한 실정이다. 지금까지 진행된 선행연구로는 Kim(2010)의 ‘신거버넌스적 해양안전관리 기법 도입이 해양경찰의 치안업무 생산성에 미치는 영향에 관한 연구’에서 수색구조 시 민간을 활용한 호주, 영국, 미국, 뉴질랜드 사례를 통한 해양안전업무의 효율적 방향을 제시한 연구, Kim(2011)의 ‘해양에서의 긴급구조 서비스에 관한 연구: 해양경찰 122서비스를 중심으로’에서 해양긴급전화 122에 대한 인식도 등에 대한 조사, Lee and Lee(2010)의 ‘해상조난사고에서의 민관협력에 관한 규범적 연구: 수색구조 및 인양을 중심으로’에서 수난구조의 민간참여 유형에 대한 법적 검토 및 문제점과 개선방안을 제시한 연구가 있었다.

민간해양구조세력과 관련된 연구로는, Yun et al.(2010)의 ‘한국민간해양구조단(KCG Aux)설립에 관한 연구’에서 미국, 캐나다의 민간해양구조단의 사례를 통해 우리나라 민간해양구조단의 설립을 제안한 연구, Lim(2012)의 ‘해양구난 활성화를 위한 법제도적 연구’에서 국내 해양구난업체의 열악한 실태를 고찰하고 해양구난 및 민간부문 활성화 방안을 제시하는 연구가 있었다.

이처럼 수난구조에 대한 연구 및 민간구조 세력에 대한 선행연구가 많지 않으며 이에 대한 문제나 개선방안에 관한 제시도 소수에 불과한 실정이다. 이러한 한계에도 불구하고

본 연구에서는 해양사고의 대응력을 향상시키고 민간을 활용한 수난구조 체계의 확립을 위해 법령 및 관련 자료 등을 토대로 분석하고 문제점을 도출하여 체계적 관리방안을 제시 하고자 한다.

2. 우리나라 수난구조 시스템

2.1 수난구조의 개념

수난구조의 개념은 국내법에 명시적 규정을 두고 있다. 「수난구조법」 제2조(정의) 3호에 “수난구조란 해수면 또는 내수면에서 조난된 사람 및 선박, 항공기, 수상레저기구 등 (이하 ‘선박 등’이라 한다)의 수색·구조·구난과 구조된 사람·선박 등 물건의 보호·관리·사후처리에 관한 업무를 말한다”고 규정하고 있다.

법적 의미에서 수난구조 업무는 수색, 구조, 구난으로 세분화할 수 있다. 여기에서 수색은 “인원 및 장비를 사용하여 조난을 당한 사람 또는 사람이 탑승하였을 것으로 추정되는 선박 등을 찾는 활동”을 말하며, 구조는 “조난을 당한 사람을 구출하여 응급조치 또는 그 밖의 필요한 것을 제공하고 안전한 장소로 인도하기 위한 활동을 말하며”, 구난은 “조난을 당한 선박 등 또는 그 밖의 다른 재산(선박 등에 실린 화물을 포함한다)에 관한 원조를 위하여 행하여진 행위 또는 활동”을 의미한다(수난구조법 제2조 제6호 내지 제8호).

이와 관련된 용어로 ‘수색구조(SAR : Search and Rescue)’가 있는데 이는 국제적인 협약에 따른 용어로 ‘육, 수상 및 그 공중에서 조난을 당하거나, 조난의 위험에 처한 항공기와 사람 등을 수색하여 이들을 구조하거나, 이들이 필요한 사물을 제공하는 일련의 활동’이라고 정의하고 있어 수난구조와 다소 차이를 보이고 있다.

또 다른 용어로 ‘해난구조’가 있는데, 이는 해상에서 재난을 당한 선박이나 적하 또는 기타의 물건을 구원·구조하여 피구조자 측에 이익을 주는 행위로 해상구조에 국한한다는 견해(Park, 1996a)가 있어 장소적으로 나누어 구분하고 있는 것을 알 수 있다.

수난구조 전담기관과 관할은 장소적으로 해수면¹⁾과 내수면²⁾으로 구분하고 있는데, 내수면에서의 수난구조는 소방관서장이, 해수면에서의 수난구조는 구조본부³⁾에서 수행한다(수난구조법 제13조).

- 1) “해수면”이란 「수상레저안전법」 제2조제6호에 따른 바다의 수류나 수면을 말한다(수난구조법 제2조 제1호).
- 2) “내수면”이란 「수상레저안전법」 제2조제7호에 따른 하천, 댐, 호수, 늪, 저수지, 그 밖에 인공으로 조성된 담수나 기수(汽水)의 수류 또는 수면을 말한다(수난구조법 제2조 제12).
- 3) 국민안전처에 중앙구조본부, 지방해양경비안전본부에 광역구조본부, 해양경비안전서에 지역구조본부를 둔다(수난구조법 제5조).

2.2. 수난구조 법적 근거

1) 국제법규

1912년 4월 15일 북대서양 횡단 중 빙산과 충돌하여 발생한 타이타닉호 침몰사고⁴⁾ 이후, 세계적으로 해양에서의 선박안전에 대한 관심이 증폭되었으며 이를 계기로 국제해사기구(International Maritime Organization, IMO)에서는 SOLAS 협약⁵⁾을 채택하고 선박안전의 국제기준을 마련되기 시작했다.

이와 함께 해양사고 발생에 대비하여 각 국가별로 수색구조 책임조직과 구역을 지정하는 등 구체적인 내용을 포함한 수색구조 협약을 채택하였다. 이를 정리하면 Table 1과 같다.

Table 1. International laws, contents, and in effect on search and rescue

Laws	Contents	In Effect
UN Convention on the Law of the Sea	Article 98 (Obligation to support)	1994. 11. 16. ratification
UN Convention on the High Seas 58	Article 12	1962. 9. 30. in effect
SOLAS Convention	Chapter5 Article7 (Search and rescue mission)	1983. 3. 31. in effect
SAR Convention	Chapter2 (organization and coordination), Chapter3 (International cooperation)	1995. 10. 4. in effect
IAMSAR MANUAL ⁶⁾	Volume3 article1	1998. 5. 29. adopted
IMO MRO ⁷⁾	manual main body	2003. 2. 6. amendment

4) 타이타닉호는 1912년 4월 10일 영국 사우샘프턴에서 선장·승무원·승객 등 2,200여명을 태우고 프랑스를 거쳐 미국으로 향하던 중 동년 4월 14일 밤 11시 40경 북대서양 해상에서 빙산과 충돌하여 4월 15일 3시 55분경 침몰하여 1,514명이 사망하여 단일사건으로 최대의 사건으로 기록.

5) SOLAS(International Convention for the Safety of Life at Sea)는 해양에서의 인명의 안전에 대한 협약으로 1974년 11월 1일 채택되어 1980년 5월 25일 발효되었다(https://en.wikipedia.org/wiki/SOLAS_Convention).

6) IAMSAR MANUAL(국제항공 및 해상수색구조 매뉴얼)은 국제해사기구(IMO)와 국제민간항공기구(ICAO)가 공동으로 작성.

7) MRO(Mass Rescue Operation)란 “해양에서 다수의 조난자가 연류된 인명사고가 발생하여 신속한 구조활동이 필요하나, SAR 책임기관의 능력만으로는 이 업무를 성공적으로 수행하기 어려운 대규모 수색구조활동”을 말함.

2) 국내법규

우리나라 수난구조와 관련된 근거법인 「수난구조법」은 「조선수난구조령」을 모태로 1961년 11월 1일 법률 제761호로 제정되었다. 동 법률에 조난선박 및 인명 구조 주무관청을 경찰서장으로 명시하고 있으나 해수면에서의 실질적인 업무는 해양경찰에서 담당하고 있었던 것으로 보인다.

이렇게 추정하는 근거는 1966년 2월 23일 1차 개정을 하였는데, 제안 이유에서 ‘해안이나 하천에서의 조난선박과 인명의 구조사업은 모두 경찰서장이 집행하도록 규정하고 있어, 이는 현실과 법의 규정이 상이하므로 이를 개정하여 해양경찰대와 일반경찰서의 수난구조업무의 한계를 명백히 하기 위한 것’이라고 설명하고 있어 해양경찰이 해상에서의 구조를 담당하고 있었던 것으로 보인다(법제처 국가법령정보센터).⁸⁾

이후 「해상에서의 수색 및 구조에 관한 국제협약(SAR 협약)」의 가입에 필요한 내용을 수용하기 위하여 1994년 12월 22일 획기적인 개정이 이루어져 법률 제4,793호로 새로이 공포되었다. 1995년 7월 18일 「재난관리법」 제정으로 하천·호소에서 재난구조업무는 관할 소방서장으로 이관되었다(Park, 1996b).

관련 법령으로는 「재난 및 안전관리기본법」, 「해사안전법」, 「공유수면 관리 및 매입에 관한 법률」, 「해양환경관리법」 등이 있다.

2.3. 수난구조 업무 체계

우리나라의 재난 대응 체계는 「재난 및 안전관리 기본법」을 근간으로 「수난구조법」 등에 상세한 규정을 두고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조에 ‘재난 및 안전관리에 관한 사항을 심의하기 위해 국무총리 산하에 중앙안전관리위원회를 둔다’고 규정하고 있다.⁹⁾

또한 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조에 ‘대규모 재난의 대응·복구 등에 관한 사항을 총괄하기 위하여 국민안전처에 중앙재난안전대책본부를 둔다’고 규정하고 있다.

해수면에서의 사고 발생 시 이에 대응하기 위해 「수난구조법」 제5조 제1항과 제2항에 해수면에서 발생하는 수난구조에 관한 사항을 관장하기 위해 국민안전처에 중앙구조본부 두며, 해역별 수난구조에 관한 사항의 조정·통제 등을 위하여 지방해양경비안전본부에 광역 구조본부를 두고, 해양경비안전서에 지역 구조본부를 둔다고 규정하고 있는데 이를 도식화 하면 아래와 같다(Fig. 1).

8) 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>, 검색일 2015.7.15.

9) 동 위원회는 중요정책, 기본계획, 재난사태, 재난지역선포 등 재난·안전업무의 총괄기관으로 역할을 한다.

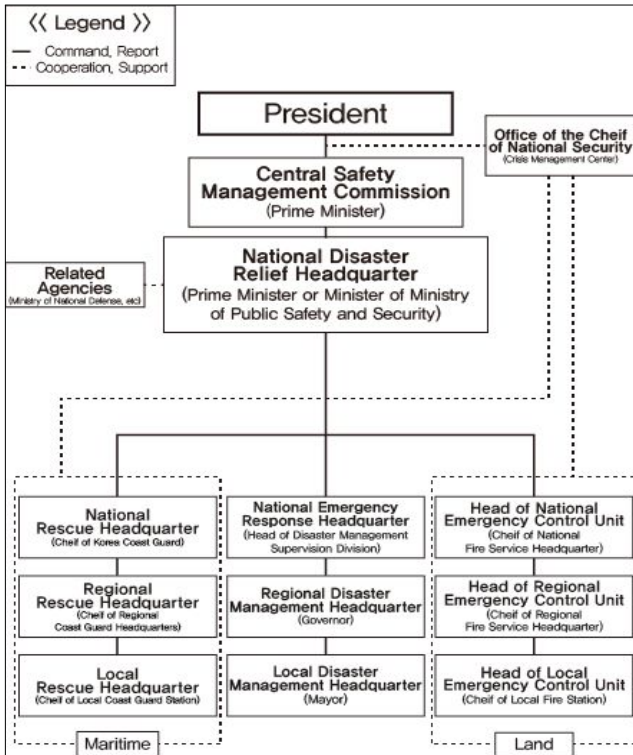


Fig. 1. Maritime distress rescue system.



Fig. 2. Korea Coast Guard SAR Jurisdiction.

조대로 명칭을 변경하여 운영하고 있으며, 여기에 종사하는 사람들을 「수난구조법」 제2조 제10호에 ‘민간해양구조대원’이라고 정의하고 있다.

즉, 수난구조에 참여하는 민간단체는 한국해양구조협회와 민간해양구조대 2종류가 있으며 이를 통상 ‘민간해양구조세력’이라고 칭한다.

2.4 수난구조 업무의 민간참여 현황

수난구조의 책임은 국가가 부담하고 이는 국민안전처 해양경비안전본부를 통하여 수행되고 있다. 해양은 영해, 접속수역, 배타적경제수역 등 그 범위가 넓고 해양경비안전본부의 관할구역 역시 국토의 4.5배에 이르는 광활한 바다를 담당하고 있으며, 구조활동은 SAR협약에 따라 아래의 관할구역내에서 수행되고 있다.

그러나, 일일 100여척의 경비함정으로는 광활한 해역에서 발생하는 각종 사건, 사고에 대응하기에는 한계를 느낄 수밖에 없다. 이러한 이유로 해경에서는 민간 참여를 유도하기 위해 「수난구조법」을 개정하여 ‘한국해양구조협회’를 법정 단체화 하였으며, 내부 지침을 통하여 ‘민간해양구조대’ 제도를 도입하였다.

한국해양구조협회는 2011년 8월 23일 개정된 「수난구조법」 제26조(한국해양구조협회의 설립 등) 규정에 따라 2013년 1월 23일 기존의 ‘한국해양구조단’을 포괄 승계하여 비영리사단법인으로 설립되었다. 임무는 해양안전활동, 해수욕장 인명구조센터 운영, 해양교육활동, 해양환경활동 등을 대상으로 하고 있다.

민간해양구조대는 1997년 통영해양경찰서에서 지역 어업인, 레저업자, 잠수사 등으로 구성되어 해상 사고 발생 시 자율적인 구조활동을 하던 ‘민간자율구조대’를 민간해양구

3. 민간 해양구조세력 운영 실태 및 국내·외 사례 분석

3.1 민간해양구조세력 운영 실태분석

해수면과 내수면에서 수난구조에 참여하는 민간조직은 해수면에서는 한국해양구조협회와 민간해양구조대가 있으며, 내수면이나 하천에서는 119수상구조대, 의용소방대가 있다. 본 연구에서는 해양에서 전문적인 구조를 담당하는 한국해양구조협회와 민간해양구조대를 외국 민간해양구조세력 및 내수면 구조세력인 의용소방대와 법체계, 재정확보, 교육·훈련 등 분야로 나누어 비교분석하고자 한다.

1) 한국해양구조협회 현황분석

① 설립근거 및 회원구성

한국해양구조협회는 「수난구조법」 제26조에 근거하여 비영리사단법인으로 2013년 1월 23일 설립되었으며, 회원은 개인회원 13,430명, 일반회원 9,998명, 단체회원 575단체 등 총 14,005명이며 선박은 1,590척으로 구성되어 있다(해양경비안전본부 수색구조과, 2015).

② 임무 및 재정현황

임무는 법률 제27조에 의거 ① 수색구조·구난기술에 관한

수난구조 업무의 효율화를 위한 민간해양구조세력의 체계적 관리에 관한 연구

교육 및 조사·연구와 개발, ② 수색구조·구난에 관한 각종 간행물의 발간, ③ 수색구조·구난기술에 관한 자문, ④ 해양 사고 예방과 안전관리 의식의 고취를 위한 대국민 홍보, ⑤ 수색구조·구난업무에 관하여 행정기관이 위탁하는 업무, ⑥ 수색구조·구난기술에 관한 정보의 수집·분석 및 제공, ⑦ 그 밖에 회원의 복리증진 등 정관으로 정하는 사항 등을 맡고 있다.

다음은 재정현황으로 이들은 법령에 근거를 두고 있는 법정단체이나 정부지원금 없이 임원의 출자금과 회원의 회비 등으로 운영하고 있으며, 해양경비안전본부 수색구조과 자료에 의하면 2014년 12월말 현재 약 7억 5천만원을 보유하고 있다.

③ 활동실적

한국해양구조협회는 2013년 창설되어 역사가 길지 않았으며, 2014년 세월호 사건으로 활동할 수 있는 여건이 되지 않았으나, 해수욕장 인명구조센터 운영 등 구조 활동, 물놀이 안전 캠페인 등 해양안전 활동, 해안 수변정화활동 등 해양환경 활동 등 총 1,108회 79,836명이 참여하였다(해양경비안전본부 수색구조과, 2015).

2) 민간해양구조대 현황분석

① 설립근거 및 회원구성

민간해양구조대는 1997년 통영해양경찰서에서 관내에서 빈번하게 발생하는 각종 해양사고시 정부주도의 인력, 장비로는 한계가 있어 민간에서 보유하고 있는 선박 및 잠수 기술 등을 이용한 「민·관」 협업을 통한 구조역량을 높이기 위해 자생적으로 출범하여 2014년 12월 어선, 레저보트, 유도선 등 1,763척이 가입되어 활동 중에 있다.¹⁰⁾

민간해양구조대에 대해서는 설립 등과 관련된 법령의 규정이 없다. 다만 「수난구조법」 제29조(수난구조를 위한 중사명령 등)에 의거 ‘구조업무 및 구조와 관련 교육·훈련으로 질병에 걸리거나 부상을 당하거나 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함한다)하거나 신체에 장애를 입은 경우 치료 및 보상’하는 규정을 두고 있다. 또한 제30조(민간해양구조대의 처우 등)에 의거 해상구조활동 시 수당지급과 구조활동에 필요한 장비대여 및 교육 시 무상지원에 관한 규정을 두고 있다.

② 민간해양구조대 선정·교육 등 운영 현황

민간해양구조대는 해양경비안전본부의 내부 지침으로 운

영되고 있는데 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대상자 선정 과정은, 어업종사자, 레저사업자, 잠수사 등 지역 사정에 밝고, 해양경비안전관서의 요청에 구조 지원이 가능한 사람으로 본인이 희망하는 사람에 한하여 해양경비안전서에서 월 1회 심의위원회를 거쳐 등록 가능여부를 판단한다.

둘째, 교육·훈련에 대해서는 ① 해양경비안전서장은 민간해양구조대원과의 상호이해와 협력을 증진하기 위해 연 2회 이상 교육·간담회를 실시하고, ② 지방본부, 해경서별 대규모 민·관·군 합동훈련 시 이들의 참여를 우선적으로 검토하고, 적극 유도하여 민간구조 활성화 및 팀워크 구축에 노력하도록 규정되어 있다.

셋째, 수당지급에 대해서는 「수난구조법 시행규칙」 별표 2에 따라 조난상황 발생 시 출동한 활동을 기준으로 활동비와 유류비를 지급하고 있으며, 교육·훈련에 동원될 경우 교통비, 식비, 숙박비 등에 대해 「공무원여비규정」에 따라 지급하도록 규정하고 있다. 민간해양구조대에 대한 수당 등 예산지원은 2015년 처음으로 시행하였다.

2015년에 책정된 예산은 활동비 등 수당으로 2억 9천 4백만원, 교육·훈련비 1천 9백만원, 교육·강사비 2천 5백만원으로 편성되어 있다.

마지막, 사기 진작책으로는 ① 우수대원에 대해 표창장·감사장 수여, ② 민간해양구조대원 깃발 부착, ③ 간담회 등을 통한 자긍심 함양 및 인센티브 부여 등으로 규정되어 있다.

③ 활동실적

민간해양구조대는 해양에서 선박사고 발생 시 선내에 생존하거나 해상에 표류하는 인명을 구조하는 임무를 하고 있다. 2014년 해상에서 발생한 사고 중 1,418척 11,180명을 구조하였는데, 이중 해양경찰이 구조한 실적은 949척 7,173명으로 67%이며, 인근 조업선 129척 794명으로 9%, 자력입항은 183척 1,718명 13%, 민간해양구조대는 55척 335명으로 4%를 차지하고 있다(해양경비안전본부 수색구조과, 2015).

3.2 국내·외 유사 사례 분석

1) 외국의 민간 수난구조 체계 분석

① 미국의 USCGAux(USCG Auxiliary)

미국의 코스트가드(United States Coast Guard, USCG)¹¹⁾는 1789년 재무부장관의 제안으로 밀수방지과 관세법 집행을 주목적으로 하여 10여척의 함정으로 창설되었으며 재무부 소속하에 있다가 1967년 교통부로 이관되었다. 9·11테러 사건 이후 22개 부처로 흩어져 있던 국가 방위관련 기관을 하

10) 지방본부별 가입현황은 동해본부 396척, 서해본부 403척, 중부본부 459척, 남해본부 388척, 제주본부 117척 등이다.

11) <http://www.uscg.mil/>.

순길대

나로 통합한 국토안보부가 2003년 출범하면서 소속을 국토안보부로 옮겼다.¹²⁾

미국 코스트가드는 2012년 기준 4만 3,000명의 현역과 군무원 8,800명 예비역 3만명을 두고 있으며 장비로는 경비함정 2,000여척, 항공기 200여대 등을 보유하고 있다. 이러한 막대한 규모에도 불구하고 미국의 광활한 수역을 모두 관리할 수 없어 민간의 전문적인 인력과 협력을 도모하고 있다. 이러한 정책의 일환으로 민간 수난구호 단체가 탄생하여 운영 중에 있다.

미국의 민간 수난구호 단체인 미국 코스트가드 보조대(USCGAux)¹³⁾는 정부업무 보조지원을 통한 해양안전관리 효율성 제고를 위해 1939년 민간자원봉사자들의 활동을 법제화하여 코스트가드 보조대 및 예비대법(Coast Guard Auxiliary and Reserved Act of 1941)에 의거 설립되었으며, 연방법 제14편 제2부 제23장 제821조 내지 제832조 그리고 제891조 내지 제894조까지 규정되어 있다(Kim, 2010).

주요임무는 SAR과 USCG 업무 중 군사 및 법집행 업무를 제외하고 모든 업무를 수행한다. 회원은 약 29,000명이며 예산은 약 200억원¹⁴⁾으로 주 수입원은 USCG의 직접지원비, 정부지원 단체운영비, 자부담 등으로 이루어져 있다.

USCGAux는 코스트가드의 직접지휘를 받는 조직으로 USCG내에 CGAux 담당관이 별도로 존재하며 CGAux에는 미국 전역을 총괄하는 National 하에 9개의 District, District 하에 4-5개의 Division, Division 하에 5개 이상의 Flotilla로 구성되어 있다(Yun et al., 2010).

② 캐나다의 CCGA(CCG Auxiliary)

캐나다 코스트가드는 1962년 운수부 소속으로 창설되었으나 1995년 정부조직개편으로 수산해양부 산하로 개편되었다. 직제는 차관보급 아래 1본부와 5개의 지방본부로 구성되어 있으며, 6,000여명의 인력과 120여척의 함정 및 30여기의 헬기 등을 보유하고 있다.

캐나다 역시 세계에서 가장 긴 해안선과 광범위한 해역을 가지고 있어 정부의 세력만으로는 해양에서 발생하는 각종 조난사고에 신속히 대응하는 것이 곤란하여 1978년 연안경비대 보조대(CCG Auxiliary)¹⁵⁾를 공식적으로 발족하게 되었다.

CCGA는 비영리단체로 임무는 해상에서 조난자 및 조난 물체의 수색구조 활동을 비롯하여 해상 수색구조, 수상레저 안전, 해상순찰 업무를 수행하며 조직은 5개의 지역법인을

두고 이들 지역법인을 관리하는 전국법인을 두고 있다.

회원은 4,200여명이며 선박 1,165척을 보유하고 있고 재정은 약 90억원을 운용하고 있으며 이는 기부금과 보조금 등으로 충당하고 있다.

③ 영국의 RNLI(Royal National Lifeboat Institution)

영국의 해사연안경비청(Naritime and Coast Guard Agency, MCGA)은 1998년 환경교통지방법부 소속의 연안경비청과(The Coast Guard Agency)과 해양안전청(Maritime Safety Agency)이 통합해 발족하였다. 현재는 교통부소속으로 해상안전, 해난구조, 해양오염방지 등 3가지 임무를 맡고 있다. 이들은 '생명과 배의 안전, 깨끗한 바다(Safer lives, Safer ships, Cleaner seas)'를 구호로 임무를 수행하고 있다.

영국의 MCA업무에 대한 지원 등을 목적으로 민간 해상인명구조 단체인 왕립구명정협회(Royal National Lifeboat Institute, RNLI)가 활동하고 있다. 이들은 해상 및 해수욕장에서의 인명구조활동과 해상 안전 증진을 위한 자생적인 단체로 1824년 발족되어 영국왕실의 칙허를 받고 운영 중에 있다. 소속된 인력은 4만명이며 장비는 구명보트 등 400여척과 236개의 지방소속을 두고 있으며, 예산은 2,880억원으로 민간채원, 기부금 등으로 충당하고 있다.

④ 일본의 MRJ(Maritime Rescue of Japan)

일본 해상보안청은 제2차 세계대전 이후 구난, 안전업무 중심으로 1948년 창설되었으며 현재 국토교통성 산하기관으로 해상법집행, 치안유지, 해양교통안전 유지 등의 업무를 담당하고 있다. 인력은 1만 3,200여명이며 함정 449척, 항공기 73대 등을 보유하고 있다(KAIHO, 2015).

일본의 민간해양구조단체는 1889년 종교단체를 중심으로 자발적으로 창설되었으며, 일본수난구제회라 명명하고 있다. 조직은 지방구난회 소속 구난소·지소 1,309개소가 설치되어 있다. 주요 임무는 SAR과 해상구급구조 및 각종 교육·훈련을 담당하고 있다. 인력은 53,000여명으로 이루어져 있고 예산은 18억원이며 재단조성금, 부담금, 정부보조금 등으로 구성되었다.

⑤ 각국의 민간해양구조단 비교분석

해양민간구조 분야 역시 각 나라의 역사적 배경에 따라 각기 다른 모습을 가지고 있으며 사용하는 명칭이 상이하나 전체적으로 정부로부터 일정부분 재정적·행정적 지원을 받고 있는 것을 알 수 있었다.

특히 미국과 캐나다는 명칭도 Coast Guard Auxiliary 라고 사용하고 있으며 일정부분 코스트가드의 지휘를 받는 등 통합운영체제를 갖추고 있다. 특징을 정리하면 Table 2와 같다.

12) <http://www.monthlymaritimekorea.com/news/articlePrint.html?idxno=14351>, 검색일 2015.7.19.

13) <http://www.cgaux.org/>.

14) 해양경비안전본부 해양수색구조과(2015), '한국해양구조협회 관련 자료' 참조.

15) <http://www.ccca-gcac.com/>.

Table 2. Comparison of civilian rescue forces between countries

	US	Canada	UK	Japan	Korea
Name	US Coast Guard Auxiliary	Canada Coast Guard Auxiliary	Royal National Lifeboat Institution	Marine Rescue Japan	Maritime Rescue and Salvage Association
Found	1939	1978	1824	1889	2013
Mission	SAR and USCGmissions (military and law enforcement excluded)	SAR, preventing distress, tugging ships	Lifeguards and beach safety, Flood Preparedness and Response training	SAR, maritime rescue, training	SAR, Lifeguard and beach safety, Maritime Safety, Pollution prevention and Response, Marine rescue training
Relation	USCG direct command	CCG direct/indirect	MCA cooperation	JCG cooperation	KCG cooperation
Main Funding	Government, membership, fee, donation	Government, donation	Civilian funding, donation	Foundation fund, Government, donation	Officer investments, Membership fee
Budget (KW)	20 billion	9 billion	2,88 billion	1.8 billion	0.8 billion
Personnel	29,000	4,200	41,000	53,000	14,000
Vessel	USCG vessels	1,165 member's asset	444 rescue vessels	JCG, JMSDF military vessels	1,590 member's asset

Source: USCG, CCG, MCA, JCG, KCG homepage contents

2) 의용소방대 운영 체계 분석

① 설립 및 가입현황

의용소방대는 소방의 유일한 자생조직으로서 지역사회에서 화재진압은 물론 지역방재에 있어 소방공무원을 보조하는 역할을 담당하는 공식적인 조직으로 성격은 소방업무보조자로서의 역할, 지역사회 발전을 위한 자원봉사 조직, 지역에서의 구심적인 자율방재 조직으로 나누어 볼 수 있다 (Yun et al., 2010).

의용소방대 설립 과정을 보면, 일제시대인 1939년 부락단위 소방조를 통합하여 도지사 감독 하에 경찰서장이 지휘하는 경방단을 설치하면서 조직되었다. 그 후 일제의 통치가 종결되자 경방단이 자등으로 해체되어 다시 소방조가 조직되었다. 정부수립 후 소방대는 소방업무 뿐만 아니라 전후 복구사업 등 정부 시책에 적극 협조하여 활동을 벌여왔으나, 1953년 민방위를 조직하게 됨으로써 해산되어 잠시 동안 민간 자체 소방조직이 전무하였다.

그러나 전후의 혼란 속에서 화재가 빈번하여지자 의용소

방대의 필요성이 재인식되어 1954년 1월 전국적으로 의용소방대를 재조직하기에 이르렀으며 1958년 소방법 제정 시 의용소방대 설치근거를 마련한 것을 계기로 계속 발전되어 오늘에 이르고 있다. 1975년 민방위 발족 후에는 시·군 조례로 의용소방대를 조직하여 운영해 오다가 1992년 1월 1일 광역자치체제로 전환되면서 시·도 조례에 의한 의용소방대 활동이 새롭게 시작되었다(WIKIPEDIA, 2015).

의용소방대는 2014년 12월말 현재 전국 시도 3,628대 94,617명으로 구성되어 있으며, 활동실적은 화재진압, 인명구조 및 구급 등 소방업무 254,408건에 1,620,619명이 참여하였다(소방행정통계, 2015).

또한 소방업무가 아닌 자연보호, 교통질서, 청소년선도 등의 업무에도 113,487건에 676,065명이 참여하였다(소방행정통계, 2015).

② 근거법률

의용소방대는 1930년대부터 조직화되어 소방업무 보조자로 역할을 담당하였으나 관련법령이 제대로 정비되지 않아 지원 및 운영에 많은 제약이 있었다. 이에 대해 2012년 9월 10일 국회 안전행정위 김현 의원이 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」의 제정을 제안¹⁶⁾하여 2013년 12월 31일 국회 정기회 321회에서 법률 제12,344호로 가결되어 2014년 1월 28일부터 시행되고 있다.

이외에 총리령인 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률 시행규칙」, 각 시도별로 「각 지역 의용소방대 설치에 관한 조례」, 「각 지역 의용소방대 자녀 장학금 지급 조례」, 「각 지역 의용소방대 자녀 장학금 지급조례 시행규칙」 등이 있다.

③ 의용소방대 선정, 교육, 경비 등 운영체계

의용소방대원의 임면은, 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조 및 제4조에 ‘시·도지사 또는 소방서장이 행사하도록 하고 있다.

임무는 동법 제7조에 ① 화재의 경계와 진압업무의 보조, ② 구조·구급업무의 보조, ③ 화재 등 재난 발생 시 대피 및 구조업무의 보조, ④ 화재 예방업무의 보조, ⑤ 그 밖에 총리령으로 정하는 사항 등으로 규정하고 있다. 복장은 법 제8조, 교육훈련 및 경비 지급에 대해서는 법 제13조 내지 제17조에 규정을 두고 있다.

16) 현행 「소방기본법」 일부와 시·도의 조례로 위임된 의용소방대에 관한 규정을 법으로 제정하여 의용소방대가 재난현장에서 체계적으로 활동할 수 있도록 하고 부족한 소방인력의 보안을 통하여 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 법률안을 제안하였다고 설명하고 있다.

교육 및 훈련은 법률 제13조 및 동법 시행규칙 제18조에 소방본부장 또는 소방서장이 36시간의 기본교육과 12시간의 전문교육¹⁷⁾을 실시하도록 규정하고 있다.

의용소방대원의 경비 및 재해보상은 법 제14조 제1항에 ‘의용소방대원의 운영과 활동 등에 필요한 경비는 시·도지사가 부담한다’고 규정하고 있으며, 제2항에 ‘예산의 일부를 국가가 지원할 수 있다’고 규정하고 있어 정부 재정지원의 법적근거를 명시하고 있다. 경비는 소집수당,¹⁸⁾ 활동비 지원,¹⁹⁾ 재해보상²⁰⁾ 등으로 구분하여 지급하고 있다. 2014년 지출 내역을 보면 12개 항목에 총 611억 8653만원 지출되었는데, 소집수당 406억 1644만원, 장학금 57억 4백84만원, 피복비48억여원, 국내연수 3억 3천만원, 국외연수 3억 3천만원 등 이다.

④ 의용소방대와 민간해양구조대 비교분석

상기와 같이 의용소방대에 비해 민간해양구조대는 근거 법령이 없으며 예산지원, 교육·훈련체계 미비, 사기진작책 불비 등 많은 차이를 보이고 있다. 이를 정리하면 다음 Table 3과 같다.

의용소방대는 「의용소방대설치 및 운영에 관한 법률」 제7조 임무에 ‘화재·진압업무, 구조·구급업무 등 소방업무의 보조’로 명시되어 있어 단독으로 출동하기 보다는 소방관과 함께 출동하여 보조자로서 활동을 하고 있다. 그러나, 민간해양구조대의 경우 사고발생시 인근에 조업 중일때는 경비함정보다 먼저 도착하여 단독적으로 구조활동을 하거나, 해경과 함께 구조활동을 하더라도 바다위에서 선박을 운항하면서 구조활동을 하고 있어 업무강도가 상대적으로 높은 편이다. 또한 바다는 파도·바람·조류 등의 영향을 많이 받으며, 해역별로 각기 다른 특성을 가지고 있어 지역실정에 대한 폭넓은 지식과 함께, 자신이 소유하고 있는 선박이라는 장비를 동원해야 하는 관계로 재산에 대한 희생정신도 뒷받침되어야 한다. 더불어 기상이 불량한 황천 시에는 생명을 담보로 구조활동에 임하고 있으므로 체계적인 교육·훈련프로

그램 개발과 사명감을 고취시키고 사기를 진작시키기 위한 다양한 방법들이 강구되어야 할 것이다.

Table 3. Characteristics of volunteer fire fighting force and KCG Auxiliary

Division	Volunteer fire fighting	KCG Volunteer
Objective	Support fire fighters in fire fighting and preventing pollution in the region	Support maritime distress rescue
Legal basis	Law on foundation and operation of volunteer fire fighting force	None
Legal status	Legal	Non legal
Mission	Support on fire fighting, fire guard, rescue, first aid, disaster evacuation, fire prevention and other missions defined by prime minister decree	Support maritime search and rescue on request by regional coast guard station
Budget (KW)	61 bilion (2014 Budget)	0.338 billion(first in 2015)
Personnel	94,617	1,763
Training	Regular training by law including basic and expert training	Temporary workshop and training
Welfare	12 kinds; Attendance allowance, scholarship, uniform fee, insurance, domestic-overseas training, temporary duty allowance etc.	3 kinds; Action allowance, insurance etc

4. 민간 해양구조 세력의 한계 및 체계적 관리 방안

4.1 민간 해양구조 세력의 한계

1) 수난구호 세력의 이원화

우리나라 수난구호를 위한 민간 구조세력이 「수난구호법」에 의해 설립된 사단법인인 ‘한국해양구조협회’와 순수한 어업인 자생단체인 ‘민간해양구조단’으로 이원화되어 있으며 운영주체가 서로 상이하여 구조업무의 효율화 및 체계적 지원·관리가 곤란하다.

외국의 민간해양구조세력은 모두 일원화 되어 있으며 국내 소방의 경우에도 하계철 한시적으로 운영되는 119시민수상구조대를 제외하고 민간이 참여하여 소방업무를 보조하는 단체는 의용소방대로 일원화되어 있다.

해상에서의 사건, 사고는 연안이나, 항만 등에서의 사고처럼 단순한 경우도 있으나 2014년 발생한 세월호와 같이 대규모 인명사고의 발생이 상존하고 있다.

17) 기본교육은 의용소방대 제도, 화재진압장비 사용방법, 위험물 및 전기·가스안전관리, 그 밖의 의용소방대원으로서의 기본자질 함양을 위하여 국민안전처 장관이 필요하다고 인정한 사항에 대해 교육을 하도록 규정하고 있다. 전문교육은 수난구조, 산악구조, 소방자동차의 구조 및 점검, 그 밖의 의용소방대원의 전문성 강화를 위하여 국민안전처장관이 필요하다고 인정한 사항에 대해 교육을 하도록 규정되어 있다.
 18) 소집수당은 의용소방대원이 임무를 수행할 때 시·도지사가 예산의 범위내에서 수당을 지급할 수 있다.
 19) 활동비 지원은 의용소방대원이 임무를 수행할 때 시장·군수·구청장이 그 임무 수행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
 20) 재해보상은 시·도지사가 의용소방대원이 임무 및 교육·훈련으로 인하여 질병이나 부상 또는 사망한 경우 시·도의 조례에 따라 보상금을 지급하여야 한다.

수난구조 업무의 효율화를 위한 민간해양구조세력의 체계적 관리에 관한 연구

이처럼 대규모 인명사고 시 민간구조세력이 다원화될 경우 현장에서 혼란이 가중되고 수난구조의 효율성이 저해될 우려가 많다.

2) 법적근거 규정미비

한국해양구조협회는 「수난구조법」 제26조에 의거 비영리 사단법인으로 창설의 근거를 두고 있으며, 제1항에 임무, 제2항에 법인, 제3항에 정관 등 대통령령 위임 등에 대해 규정하고 있다. 동법 시행령 제25조 내지 제28조는 정관의 기재 사항, 협회 운영, 감독, 회의 자격 등에 대해 규정하고 있다. 그러나 수난구조 업무에 대한 직접적인 근거와 상황에 대비한 교육·훈련 등에 대한 규정이 미비한 실정이다.

또한, 민간해양구조대의 경우 「수난구조법」 제30조에 처우 등에 대한 규정 외에 설립 등 구체적 사항에 대한 법적 근거가 미비하다. 이들은 동법 제29조 제1항에 의거 ‘구조본부 장의 명령에 따라 수난구조업무에 종사’하거나, 제30조 제1항에 의거 ‘해상구조활동을 지원’하는 등 해상에서 수난 사항 발생 시 인명을 구조하는 중대한 업무를 담당하고 있으므로 설립 및 운영에 관한 사항들이 법률에 근거를 두어야 업무수행의 안정성을 담보할 수 있을 것이다.

외국의 사례를 보면 미국 연안경비대 보조대는 연방법 제 14조 §821-832 근거를 두고 있으며, 캐나다 연안경비대보조대는 Canadian Corporation Act, Contribution Agreement 에 근거를 두고 있다. 국내의 사례를 보면 의용소방대는 2014년 1월 28일 법률 제12,344호에 의거 설립 및 교육·훈련, 지원 등 종합적인 육성체계를 갖추고 있다.

3) 지휘 및 통솔체계 미흡

미국의 연안경비대 보조대는 해상수색구조, 레저보트 안전 등 업무를 수행하면서 USCG의 직접적인 지휘를 받고 있다. USCG사령관은 CGAux에 대해 지휘, 통제 및 행정적 목적으로 내부조직의 구성과 코스트가드의 기능, 권한, 직무, 역할 및 업무수행에 필요한 지원활동을 승인하고 있으며, 필요시 CGAux의 모터보트, 요트, 항공기 또는 무선통신기를 이용할 수 있다.

캐나다의 경우 CCGA는 비영리 단체로 해상에서 조난자 및 조난물체의 수색구조활동 등의 임무를 수행하고 있다. 또한, 코스트가드에 CCGA 담당관을 두고, 지휘라인을 구성하여 사령관에게 보고하며 양 기관 협정에 따라 승인된 업무에 한하여 단독 또는 합동으로 활동지침에 따라 업무를 수행한다(Yun et al., 2010).

의용소방대의 경우 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조 및 제4조에 의용소방대원의 임명 및 해임을 소방서장이 하도록 규정하고 있으며, 복장의 착용(동법 제8조),

재난현장 출동 지휘(동법 제10조), 복무에 대한 지도·감독(동법 제12조), 교육·훈련(동법 제13조) 등 체계적인 관리, 감독이 명문화 되어 있다.

그러나 한국해양구조협회의 경우 「수난구조법」 제26조 내지 제28조에 설립, 업무, 회원 자격을 규정하고 있으나 이에 대한 지휘·관리·운영 등에 대한 규정은 없으며, 민간해양구조대의 경우에는 법령의 규정도 없으며 해양경비안전본부 자체 지침으로 등록, 운영, 해임에 대한 규정을 두고 있을 뿐이다.

4) 교육 및 훈련 시스템 불비

미국 연안경비대 보조대(CGAux)의 경우 코스트가드 사령관이 CCGAux의 임무에 대한 규정 제정 및 지원활동에 필요한 CCGAux의 자격과 교육훈련에 대해 명시적 규정을 두고 있다.

캐나다의 경우 CCGA에 적합한 수준의 지식 및 기술을 습득하기 위해 교육을 이수하여야 하며, 매년 활동에 대한 보고서 제출하도록 규정하고 있다.

의용소방대의 경우 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」 제13조 및 시행규칙 제18조에 기본 및 전문교육에 대한 규정을 두고 있다.

그러나, 한국해양구조협회 및 민간해양구조대의 경우 법령에 명시적 규정이 없으며, 지침 등을 통해 교육 및 간담회를 명시하고 있으나 이 또한 강제력이 없어 체계적인 교육·훈련이 이루어지지 않고 있다.

5) 예산 등 재정지원 체제 미흡

미국, 캐나다, 영국 등 외국의 민간구조대는 정부보조금과 기부금 등으로 운영되고 있으며, 의용소방대의 경우 정부 및 지방자치단체 보조금으로 연간 600억원이 넘는 예산을 집행하고 있다.

그러나 한국해양구조협회는 임원진 출자금, 회비, 기부금, 사업수익으로 충당하고 있으며, 민간해양구조대의 경우 출동수당 및 재해보상 등 일부만 국고지원을 받고 있어 국내·외 다른 단체에 비해 예산지원이 열악한 실정이다.

한국해양구조협회의 경우에는 법정단체임에도 국고지원이 이루어지지 않고 있어 구조장비 확충, 교육·훈련 등에 소요되는 예산충당에 많은 애로를 겪고 있는 실정이다.

6) 수당 등 구조대원 지원 체제 미흡

의용소방대의 예산 집행현황을 보면 2014년 총 600여억 원 을 집행하였는데 항목은 소집수당, 장학금, 피복비, 재해보상, 장비지원, 위탁교육, 국내연수, 국외연수, 경연대회, 출장비, 운영비, 기타 등 12개 항목으로 구성되어 있다. 특히 정

순길대

규직 공무원이나 준 공무원이 아님에도 자녀 장학금에 57억 원이 집행되어 전체 집행액의 9.4%를 차지하고 있으며, 국내·외 연수 등을 통하여 의용소방대원의 견문을 넓히고 사기를 올리고 있다.

그러나 한국해양구조협회 및 민간해양구조대의 경우 의용소방대와 유사한 업무를 하고 있음에도 출동에 따른 실비와 재해 보상 등 일부분만 지급받고 있어 바다에서 생명을 담보로 구조업무를 담당하는 업무의 난이도에 비해 지원책이 너무 열악한 실정이다.

4.2 민간 해양구조 세력의 체계적 관리 방안

1) 민간 해양구조 세력의 일원화

해수면에서의 민간 참여 수난구조 업무는 한국해양구조협회와 민간해양구조대로 이원화 되어 있으며, 한국해양구조협회 회원 중 일부는 민간해양구조대 대원으로 해양경비안전사에서 위촉하여 활동 중인 사람들로써 양 조직에 중복 가입되어 있다. 해양구조세력의 효율적 운영을 위해서는 이처럼 중복가입 되고 이원화되어 있는 구조세력의 일원화를 통한 집중적인 관리와 운영이 필요한 것으로 판단된다.

미국, 영국, 일본 등 우리나라보다 관할과 규모가 광활한 국가들도 1개의 민간 구조세력을 운영하고 있으며 소방 역시 의용소방대를 유일한 소방업무 보조 수단으로 활용하고 있다.

한국해양구조협회와 민간해양구조대로 이원화되어 있는 구조세력을 1개로 통합하여 구조역량을 강화하는 방안이 필요하다고 사료된다.

2) 설립 및 지원 등 법적근거 규정 마련

미국, 캐나다 및 국내 의용소방대 모두 법적인 근거를 가지고 창설되어 운영되고 있어 단체의 지위가 인정되고 법적 안정성 및 예측가능성을 담보하고 있다.

특히, 의용소방대는 특별법의 형식으로 2014년부터 설립, 대원 임면, 교육·훈련, 경비 등 관련사항에 대해 모두 법제화하고 있다. 민간해양구조 조직 역시 해양경비안전본부의 업무보조 또는 협력자로서 해양에서 수난 발생 시 구조, 구조업무를 안정적인 집행을 통해 안전한 바다를 지키는 파수꾼으로서 역할에 걸맞게 「민간해양구조대 설치 및 운영에 관한 법률」 등 특별법을 제정하거나, 「수난구조법」을 개정하여 명시적으로 법률적 근거를 갖추기를 제안한다.

3) 지휘 및 통솔체계 정비

한국해양구조협회와 민간해양구조대 모두 「수난구조법」 제29조의 규정에 의거 수난구조본부의 장 및 소방관서 장의 수난구조명령에 따라 수난구조 업무에 종사하게 된다. 그러나 구체적인 지휘 및 통솔관련 사항이 규정되어 있지 않다.

또한 미국이나 캐나다와 달리 활동지침이나 활동에 대한 규정도 미비한 실정이다.

한국해양구조협회는 협회의 정관 등에 따라 운영되고 있으며, 민간자율구조대는 해양경비안전본부의 지침에 따라 구조 명령된 사건에 대해 종사하고 있다.

보다 효율적인 수난구조 체제를 갖추기 위해서는 민간구조세력의 지휘·통솔을 법제화하고 여의치 않을 경우 해양경비안전본부와 협약서 등을 체결 지휘·통제 체제를 갖추고, 훈련의 참여를 통해 팀워크를 기르는 등 합리적 운영체계 마련이 요청된다.

4) 교육 및 훈련 시스템 마련

해양은 바람, 조류, 해류 등 환경적인 요인으로 인해 많은 제약과 한계를 가지고 있다. 수난 상황이 발생하여 현장에 출동하면 육상에서 생각하지 않았던 돌발적인 상황이 많이 발생한다. 또한 수난 구조는 육상의 구조와 달리 장비를 이용한 구조, 구난이 대부분이다. 이러한 환경에 잘 적응하기 위해서는 장비의 사용법부터 체계적인 교육과 지속적인 훈련이 필요하다.

의용소방대의 경우 신입 의용소방대원에 대해 기본교육을 이수하도록 하고 있으며 이후에도 정기적으로 전문교육을 받도록 규정하고 있어 현장적응력을 향상시키고 있다.

해양경비안전교육원과 해양수산개발원 등 해양 전문교육기관 위탁교육을 통해 처음 선정된 대원들을 상대로 연안에서의 구조활동에 필요한 지식과 방법을 습득할 ‘기초과정’, 3년 정도의 경력을 가진 대원 상대 근해구조나 기상불량 시 황천구조에 필요한 ‘전문교육’ 및 선박 예인에 필요한 ‘예인교육’ 등 단계별로 교육기간, 교육내용을 달리하여 정기적으로 교육을 이수하도록 하는 등 체계적인 인력양성 시스템 구축을 제안한다.²¹⁾

5) 정부 보조금을 통한 재정지원 체제 확립

한국해양구조협회는 임원진 출자금, 회원의 회비 등으로 운영되고 있으며 민간해양구조대의 경우 자체 경비는 없고 2015년부터 출동수당 등 실비를 지급하고 있다.

민간해양구조세력의 역량을 높이기 위해서는 실비지급을 넘어 정부 보조금 등을 통한 안정적인 재정확보가 반드시 필요하다. 보조금 조성의 방법으로 수난구조의 상당수는 어업에 종사하는 어업인이며, 이들을 위해 ‘수산발전기금’이 조성되어 운영 중이므로, 동 기금 중 일정금액을 수난구조 지원금으로 책정하는 방법이 있으며, 해경에서 과태료를 부

21) 해양경비안전교육원에서는 2015년 7월 23일부터 24일까지 2일간 서해해양경비안전본부 민간해양구조대원, 122구조대 등 50여명 상대로 워크숍을 개최한 바 있다.

과하여 징수한 금액 중 일정액을 특별회계로 전환하여 편성하는 방법도 있을 것이다. 또한, 조난선박을 예인할 경우 수해자로부터 일정금액을 징수하는 ‘원인자 부담’ 정책을 도입하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

6) 구조대원 사기진작책 마련

민간해양구조대는 2014년까지 조난현장에 동원되어도 출동비, 교육비 등 제반 경비를 본인들이 부담하여 사기진작 및 사명감이 상대적으로 떨어졌다. 2015년 일부 출동수당, 재해보험 등에 대해 지원이 이루어지고 있으나 의용소방대에 비하면 절대적으로 열악한 실정이다. 특히 장학금, 국내·외 연수 등 복지는 전무한 실정이다.

해양에서의 수난구조 및 구조의 협력자, 보조자로서 사고 현장에서 생명과 재산을 보호하는 이들의 사기와 복지 향상을 통해 수난구조 역량을 획기적으로 올릴 수 있는 지원체제를 갖추기를 제안한다.

5. 결론

2014년 4월 16일 전남 진도앞바다에서 발생한 세월호 사건을 계기로 국민들의 안전의식이 높아지고 있는 시점에 수난구조의 민간참여에 대한 적합성 및 관리·운영상의 문제점과 개선 방안을 국내·외 유사단체의 사례를 통하여 고찰하였다. 본 연구를 통하여 도출한 결론은 다음과 같다.

첫째, 수난구조에 종사하는 단체 및 참여행태가 한국해양구조협회와 민간해양구조대로 이원화되어 있다. 우리나라보다 범위가 넓고 관할이 방대한 미국, 캐나다 등 해양선진국들은 일원화된 기구를 보유하고 있으며, 소방의 보조대 역시 의용소방대로 일원화 되어 관리, 운영되고 있다.

둘째, 민간해양구조세력 중 한국해양구조협회는 「수난구조법」에 설립에 대한 규정은 있으나 여타 관리, 운영, 재정 등에 대한 법적인 규정이 없으며, 민간해양구조대의 경우 해양경비안전본부의 지침으로 운영되고 있어 법적 안정성이 보장되지 못하고 있다.

셋째, 미국이나 캐나다의 경우, 직접적인 지휘 및 교범의 승인 등을 통한 간접적인 지휘를 하고 있었으나 한국해양구조협회 및 민간해양구조대는 해양경비안전본부의 지휘권에 대해 명시적 규정이 없었다. 또한 의용소방대의 경우 임면 뿐만 아니라 복장, 복무 등에 대해서도 법률에 규정하여 관리하고 있었으나 해양민간구조세력은 이러한 규정이 없어 관리, 운용상 문제점이 노출되었다.

넷째, 한국해양구조협회나 민간해양구조대의 경우 교육, 훈련에 대한 규정이 없었으며 자체 지침을 통하여 단순히 간담회, 교육 등으로 규율하고 있어 체계적인 교육과 상시

훈련체제를 갖추지 못하고 있다.

다섯째, 재정지원에 있어서도 미국, 캐나다 등 해양선진국의 경우 정부보조금 등 국고지원이 있었으며, 의용소방대 역시 자치단체 등을 통해 연간 600억원 상당의 예산이 집행되고 있었다. 그러나 한국해양구조협회의 경우 법정단체임에도 정부보조금 등 국고지원이 없이 운영비를 회원들의 회비 등으로 충당하고 있었고 민간해양구조대의 경우에는 2015년 약 2억원 정도를 확보하여 출동수당 등 실비지급하고 있어 재정적으로 열악한 상태에 머무르고 있다.

마지막으로, 의용소방대의 경우 출동수당 뿐 아니라 자녀들의 장학금, 국내·외 연수, 출장비 등 12개 항목에서 사기진작을 위해 예산이 편성되어 있었다. 그러나 민간해양구조세력의 경우 이러한 사기진작을 위한 지원책이 미흡하다.

국민소득의 향상 및 주5일제 근무 정착으로 해양을 찾는 인구가 증가하여 다양한 해양사고로 이어지고 있으며, 세월호 사건이후 국민들의 안전의식이 높아지고 있어 해양사고의 대응력 제고가 무엇보다 요구되고 있다. 그러나 해경의 한정된 장비와 인력으로 해양에서 발생하는 모든 재난에 대응하기에는 한계가 있는 것이 현실이다. 이에 대응하기 위한 전략으로 민간의 장비와 인력을 활용하는 것이 가장 효율적이거나 이에 대한 체제가 미흡한 것이 사실이다.

대안으로 첫째, 한국해양구조협회와 민간해양구조대로 이원화되어 있는 민간해양구조세력을 일원화 할 필요가 있다. 이를 통해 정부와 민간이 통합체제를 갖춘다면 해양사고 대응 역량이 더욱 강화될 것이다.

둘째, 한국해양구조협회는 법률에 규정이 있으나 이는 설립과 회의 자격 등 최소한에 머물고 있으며, 민간해양구조대의 경우는 해양경비안전본부 자체 지침으로 되어 있으므로 설립, 복무, 경비 등 모든 규정을 담은 의용소방대처럼 특별법의 형태로 법제화하기를 제안한다.

셋째, 사건, 사고 발생 시 민간구조 세력에 대한 해양경비안전본부의 지휘체계가 불비하여 수난사고 현장에서의 일사분란한 지휘에 한계가 있으므로, 법령과 훈령 등을 통하여 지휘 및 통솔 체계를 갖추기를 제안한다.

넷째, 의용소방대의 경우 법률에 기본교육과 전문교육을 명시하고 있어 체계적인 교육, 훈련이 이루어지고 있다. 해양에서의 사건, 사고 대응 역량을 높이기 위해서는 법령에 교육 및 훈련을 체계화하고 전문 교육기관 위탁교육을 통해 구조역량을 배양시켜야 할 것이다.

다섯째, 해양선진국 민간단체는 정부 보조금 등 안정적인 재정확보를 통해 단체를 운영하고 있으며 의용소방대 역시 보조금으로 운영하고 있다. 민간해양구조세력의 안정적인 유지를 위해 정부나 기관의 보조금 지원이 가능하도록 관련 규정을 개정하기를 제안한다.

마지막으로, 해양사고 발생 시 인명구조 및 구난은 힘들고 생명의 위협도 예상되는 업무이다. 그러므로 이들에 대해 사명감 고취가 수난구조 역량을 올리는데 중요한 요소가 될 수 있다. 의용소방대의 경우 자녀들에 대한 장학금 지원 등 다양한 방법으로 사기진작을 꾀하고 있다. 민간 해양구조세력 역시 이에 상응하는 사기진작책이 요청된다.

본 연구에서는 수난사고 발생 시 민간의 자원을 활용한 민간해양구조세력의 현주소와 문제점 및 합리적 개선방안을 제시하였다. 각국의 수난 구조체제는 문화와 환경에 따라 다소 상이하나 민간을 활용한 해양구조체제는 상당히 발전적으로 수행되고 있는 것을 볼 수 있었다. 우리나라에서도 해양선진국과 같이 일원화되고 조직 및 정부재정지원, 해양경비안전본부와의 파트너십 구축, 전문적인 교육·훈련 체제 등을 통해 민간수난구조 세력의 체계적 관리방안을 구축하기를 제안한다.

[7] WIKIPEDIA(2015), <http://ko.wikipedia.or/>.

[8] KAIHO(2015), <http://www.kaiho.mlit.go.jp/>.

Received : 2015. 07. 24.

Revised : 2015. 08. 17. (1st)

: 2015. 08. 24. (2nd)

Accepted : 2015. 08. 27.

References

- [1] Lee, S. Y. and C. M. Lee(2010) "A legal Consideration of Public-Private-Partnership by Maritime Accident -Focusing on SAR and Ship Salvage", Journal of Korean Association of Public Safety and Criminal Justice, Vol. 19, No. 4, p. 352.
- [2] Park, S. I.(1996a), "Rescue and aid at sea and in the river act revision and a study of relevant conventions", Maritime law review, Vol. 8, No. 2, p. 64.
- [3] Park, S. I.(1996b), "Rescue and aid at sea and in the river act revision and a study of relevant conventions", Maritime law review, Vol. 8, No. 2, p. 52.
- [4] Yun, J. H., E. B. Lee, S. G. Gug, M. J. Ha, J. H. Moon and D. W. Jeon(2010), "A Study on the Establishment of KCG Auxiliary", Proceeding of The Korean Society of Marine Environment & Safety Autumn Conference, pp. 179-181.
- [5] Kim, S. H.(2010), (A) study on the effect of policing efficiency by adopting the New Governance in the field of maritime safety management Study on the effect of policing efficiency by adopting the New Governance in the field of safety management, GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION YONSEI UNIVERSITY, Master's Thesis, p. 29.
- [6] Lim, C. H.(2012), A Legal and Institutional Study on the Activation of Marine Salvage, Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety, Vol. 18, No. 4, pp. 336-344.