

현안분석

2016-08

# 수난구호를 위한 종사명령의 법적 한계해소 방안 연구

정명운



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2016-08

# 수난구호를 위한 종사명령의 법적 한계해소 방안 연구

정 명 운



# 수난구호를 위한 종사명령의 법적 한계해소 방안 연구

A Study on Measures to Address Legal  
Limitations of Maritime Disaster Relief  
Engagement Orders

연구자 : 정명운(연구위원)

Jung, Myong-Un

2016. 11. 30.



한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 요 약 문

## I. 배경 및 목적

### □ 연구의 배경

- 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」은 수상에서 발생한 사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위한 책임 내지는 의무를 수난구조 책임권자에게 부여하고, 적극적 구조에 임하도록 하고 있음
- 그러나 수상에서의 국민생명 보호 그것도 즉각적인 수난구조에 임할 수 있는 체계에 있어 약 45년 전의 규정을 현 상황에 반영함으로써 실무상 수난구조업무의 혼란 발생으로 적절한 수난구조업무 진행에 어려운 상황을 초래하고 있음
  - 특히 수난구조 종사명령의 법적 성격, 대상, 절차 등 명확한 규정 및 기준이 미비한 법적 흠결에 의해 국민의 생명보호, 안전을 최우선적으로 담당하여야 할 일선에서는 실무상 어려움이 있고, 종사명령에 따른 종사자의 구제가 불충분하여 제도운영에 어려움이 발생하고 있음
- 그러므로 수난구조 종사명령의 불명확한 사항을 명확하게 규정함으로써 수난구조업무의 혼란을 사전에 예방하고, 국민의 생명과 안전을 도모하여 안전한 해양환경조성을 위해서는 제도적 미흡을 보완할 필요가 있음

## □ 연구의 목적

- 수난구호 종사명령과 관련한 법적 흠결사항을 보완함으로써 법 적용의 실효성을 제고하여 실무상 혼란을 예방하고, 안전한 해양수난구호환경을 조성하여 국민의 생명과 안전을 도모하는데 이바지함을 목적

## II. 주요 내용

### □ 수난구호 종사명령에 있어 법이론으로서 종사명령의 의의에 대해 고찰하였음

- 종사명령의 법적 의의를 행정법학의 범주에서 살펴봄으로써 그 실체로부터 도출되는 본질을 파악함

### □ 수난구호 종사명령의 한계를 분석하기 위해 그 체계를 분석하였음

- 수난구호 종사명령과 관련하여 수난구호 수행기관 체계, 현장에서 수난구호 활동 지휘체계 및 수난구호 종사명령 체계를 분석하여 법체계상 그리고 법절차상 한계를 도출함

### □ 수난구호 종사명령의 법률적 미비사항 및 실무적 이행 실효성 제고방안을 제언하였음

- 수난구호 종사명령 발령권자, 요건 및 발령절차의 명확화와 종사명령 대상의 적정화 방안을 제언함

- 수난구호 종사명령 의무이행의 법적 정당성 및 이행불가사유  
그리고 종사명령의 종료 시점 명확화 방안을 제언함

### Ⅲ. 기대효과

- 수난구호 종사명령의 기준 등을 제시함으로써 업무 집행의  
통일성을 제고하여 대국민 신뢰를 확보할 수 있을 것임
- 일선 담당자들의 보다 쉬운 이해를 통하여 업무효율을 높  
이고 수난구호 대응능력 향상을 도모할 수 있을 것임

▶ 주제어 : 국민생명보호, 해상안전, 수난구호, 종사명령

# Abstract

## I . Background and Purpose

### Background

- 「The Act on the Search and the Rescue etc. at Sea and in the River」 aims to impose onto the person in charge of maritime disaster relief the responsibilities and obligations of protecting the lives and properties of the general public from maritime disasters and actively engaging in the rescue operation.
- However, relief operation for the protection of the lives of the general public through immediate disaster response has not been properly executed with the 45-year-old regulations, leading to the failure of reflecting the current situation and the confusion in on-site rescue operation.
  - Particularly, rescue workers on the frontline for protection and safety of the general public have faced with difficulties due to legal loopholes in the regulations and standards such as nature, subject and procedures for engagement orders of maritime disaster relief. Moreover, the rescue operation by the persons engaged in the disaster relief operation has not been sufficient, resulting to the difficulties in the management of the system.

- Therefore, preemptive prevention of any confusion in maritime disaster relief operation and protection and safety of the public should be promoted by clarifying any ambiguity in maritime disaster relief engagement orders. Also, any inadequacy in the current system should be complemented to promote a safe maritime environment.

#### Purpose

- This study aims at complementing any legal irregularities regarding maritime disaster relief engagement orders to promote the effectiveness of legal application for the prevention of confusion in relief practices and creating a safe maritime disaster relief environment to protect and secure the lives of the general public.

## **II. Main Contents**

- The purpose of legal theory of maritime disaster relief engagement orders has been contemplated.
  - The legal significance of engagement orders in the perspective of administrative law has been considered to understand the nature of such orders.
- The structure of maritime disaster relief engagement orders has been analyzed to figure out the limitations of such orders.



- The structures of maritime disaster relief organizations, on-site rescue operation command and relief engagement orders have been analyzed to draw the limitations of the legal system and structures of such orders.
- Measures to address legal insufficiencies of maritime disaster relief engagement orders and promote the effectiveness of practical implementation of such orders have been proposed.
- Measures to clarify the issuer of relief engagement orders, requirements and procedures of issuance as well as to rationalize the subject of such engagement orders have been proposed.
- Measures to clarify the legitimacy of compliance and non-compliance with the responsibilities of maritime disaster relief engagement orders as well as the point of time to terminate such orders have been proposed.

### **III. Expected Effects**

- The uniformity in the execution of rescue operation to be achieved by proposing the standards, etc. of maritime disaster relief engagement orders would enhance public trust.
- The efficiency of rescue operation as well as the capabilities of maritime disaster response would be promoted through a better understanding by the persons at the first-line relief operation.

➤ Key Words : Protection of the lives of the public, Maritime safety, Maritime disaster relief, Disaster relief engagement order

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구 배경 및 목적 .....	13
제 2 절 연구 방법 .....	14
1. 연구범위 .....	14
2. 연구방법 .....	15
3. 선행연구의 주요내용 .....	16
4. 연구의 주요내용 .....	17
제 2 장 수난구호 종사명령의 법적 함의 .....	19
제 1 절 수난구호 종사명령의 법적 성격 .....	19
1. 수난구호 종사명령의 법적 성격 .....	19
2. 수난구호 종사명령발령권의 의의 .....	21
제 2 절 수난구호 종사명령 체계 .....	23
1. 수난구호 수행기관 체계 .....	23
2. 현장에서의 수난구호 활동 지휘체계 .....	24
3. 수난구호 종사명령 체계 .....	25
제 3 절 수난구호 종사명령의 한계 .....	29
제 4 절 일본의 수난구호 관련 제도 및 운용 .....	31

1. 수난구호 관련 제도 .....	31
2. 수난구호 관련 운영 .....	32
제 3 장 수난구호 종사명령의 법적 한계해소 방안 .....	47
제 1 절 한계해소 방안 .....	47
제 2 절 수상구호 종사명령 개정안 .....	48
1. 수상구호 종사명령 발령권자, 요건 및 방법 .....	48
2. 수상구호업무 종사 대상 .....	55
3. 수난구호업무 종사명령 이행불가로서 정당한 사유 .....	57
4. 수난구호업무 종사명령의 종료 시점 .....	60
5. 그 밖의 법률체계 정비 .....	61
제 3 절 결 론 .....	63
참 고 문 헌 .....	67

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구 배경 및 목적

우리사회에서 안전의 중요성이 재인식된 계기는 지금으로부터 2년 전에 발생한 세월호 침몰이다. 이 사건 혹은 참사는 우리 미래세대 주역들이 다수 희생되었고, 또한 하루아침에 단란했던 가족의 이별을 불러 일으켰다. 그렇기에 아직도 그 아픔은 남아 있다. 이러한 아픔은 우리의 경제성장 일변도에서 뒷전으로 혹은 등한시 되어 왔던 안전의 중요성, 필요성, 예방성에 대해 사회 전반적으로 재조명하게 된 큰 계기가 되었다.

수상에서의 국민생명 보호를 위한 기본이 되는 법률은 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률(이하 ‘수상구조법’이라 한다)」이다. 이 법은 수상에서 발생한 사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호할 것을 목적<sup>1)</sup>으로 하고 있다(제1조). 그렇기에 법률에서는 국민의 생명을 보호하기 위한 책임 내지는 의무를 수난구조 책임권자에게 부여하고, 적극적 구조에 임하도록 하고 있다. 그러나 수상에서의 국민생명 보호 그것도 즉각적인 수난구조에 임할 수 있는 체계에 있어 법률적 문제점이 있다. 그것이 법 제29조의 수난구조 종사명령이다.

수난구조 종사명령은 1961년 11월에 제정된 「수난구조법」에 명시되어 규정만 있었으나, 2014년 4월 발생한 세월호 침몰사고 시 처음으로 발령되었다. 이것은 약 45년 전의 규정을 현 상황에 반영함으로써 실무상 수난구조업무의 혼란 발생으로 적절한 수난구조업무 진행에 어려운 상황을 초래하는 결과를 낳았다. 특히 수난구조 종사명령의

1) 법제처 국가령정보센터 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」  
<<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query>> (2016.12.06. 최종확인)

법적 성격, 대상, 절차, 사후비용 정산 등 명확한 절차 규정 및 기준이 미비한 법적 흠결에 의해 국민의 생명보호, 안전을 최우선적으로 담당하여야 할 일선에서는 실무상 어려움이 있고, 종사명령에 따른 종사자의 구제가 불충분하여 제도운영에 어려움이 발생하고 있다.

그러므로 수난구호 종사명령의 불명확한 사항을 명확하게 규정함으로써 수난구호업무의 혼란을 사전에 예방하고, 국민의 생명과 안전을 도모하여 안전한 해양환경조성을 위해서는 제도적 미흡을 보완할 필요가 있다.

이 연구는 수난구호 종사명령과 관련한 법적 흠결사항을 보완함으로써 법적용의 실효성을 제고하여 실무상 혼란을 예방하고, 안전한 해양수난구호환경을 조성하여 국민의 생명과 안전을 제고하는데 이바지함을 목적으로 한다.

## 제 2 절 연구 방법

### 1. 연구범위

이 연구는 수난구조법 상 수난구호 종사명령에 범위를 한정하여 그 한계를 살펴보고 법률적으로 해소할 수 있는 방안을 제언하는 데 두었다. 현행 「수난구조법」의 법률 체계 및 주체 간 역할의 복잡성, 「재난 및 안전관리기본법」과의 관계 정합성 등 법률적으로 검토해야 할 사항은 있으나, 현재 제도적으로 흠결이 있는 사항에 연구범위를 두고 있다.

연구범위를 수난구호 종사명령에 한정된 것은 현재 법률의 미흡한 사항으로 인해 실무적으로 발생하고 있는 문제를 해소하는 데 있다. 또한 종사명령은 수권자에게 명령이행의 강제를 부여하고 이를 위반하였을 때에는 벌금형이 부과되는 부담이 주어진다. 이와 같이 종사

명령은 실무자에게 권한 행사의 근거로 작용하지만, 내재적으로는 수권자에게 공적부담으로 작용하는 양면을 가지고 있다. 따라서 현재 법적으로나 절차적으로나 미흡한 사항을 보완하는 데 연구범위를 두었다.

## 2. 연구방법

이 연구는 문헌연구를 기본 틀로 하고 있다. 이것은 종사명령의 법적 성격, 의미를 파악하기 위한 것이다. 수난구호 종사명령은 그 대상을 특정인에 한정하지 않고, 일반국민을 대상으로 의무를 부과하고 있다는 것, 그리고 그 의무를 강행규정을 통해 법률로 정하고 있다는 것 또한 의무자는 명령에 의해 특별한 희생과 공적부담을 가져야 한다는 것 등에서 행정법학상 이론적으로 그 의의를 명확하게 할 필요가 있다. 따라서 문헌연구, 특히 행정법학의 이론을 하나의 연구방법으로 하였다.

두 번째 연구방법은 수난구호 종사명령의 법률적 한계를 도출하기 위하여 수난구호법 체계를 분석 틀로 하였다. 법률뿐만 아니라 하위규정을 분석함으로써 제도적으로 보완되어야 할 사항을 파악하기 위한 방법이다.

세 번째는 종사명령의 직접 대상인 실무자의 법적용 실효성을 확보할 수 있도록 실무부서인 해양경비안전본부 담당자와의 논의와 방안에 대해 검토하였다.

이와 같은 연구방법을 통해 이 연구의 결과라 할 수 있는 수난구호 종사명령의 법적 한계해소 방안을 제언하였다.

### 3. 선행연구의 주요내용

수난구조 종사명령에 관한 연구는 전무한 상태이다. 2014년 4월 이후 세월호 침몰사고 이후 수난구조와 관련된 연구는 수난구조에 있어 민관협력 체계 구축 또는 재난안전관리체계 개선에 관한 연구 등이 대부분이다. 전자의 연구로서 윤종휘, 이은방, 하민재, 문정환(2013)은 민관 수난구조협력을 위해 설립된 법정기관인 한국해양구조협회가 행정기관과의 협업을 통해 체계적으로 수난구조 활동에 참여할 수 있는 중장기 방향을 제시<sup>2)</sup>하고 있다. 순길태(2015)는 수난구조의 통합구조체계 구축 방안을 해외 사례와 국내 유사제도를 조사·분석하여 효율적인 구조체계를 형성하기 위한 법제도적 개선방안을 제시<sup>3)</sup>하고 있다.

한편, 수난구조를 광의적 관점, 즉 체계적 재난안전관리 시스템에 초점을 둔 연구로서 이재은(2014)은 기초 지방자치단체의 재난관리 역량강화, 재난 현장에서의 현장지휘체계 확립, 중앙정부의 재난관리 인식변화, 재난대응 실효성 제고를 위한 매뉴얼 작성, 그리고 시민 거버넌스 재난관리 시스템 구축을 제언<sup>4)</sup>하고 있다.

이와는 달리 법률적 관점에서 장은혜(2015)는 수난구조 종사명령에 따라 수난구조업무에 종사한 사람들의 치료·보상에 관한 연구를 하면서 수난구조 종사명령의 법률적 함의<sup>5)</sup>에 대해 서술하고 있다. 이와 관련하여 송지훈·최정민(2015)은 수난구조에 있어 위임입법의 문제점

---

2) 윤종휘·이은방·하민재·문정환, “민·관수난구조협력체계 구축을 위한 한국해양구조협회 중장기 발전방향”, 해양환경안전학회·해양환경안전학회 학술발표대회 논문, 2013.11.

3) 순길태, “수난구조 업무의 효율화를 위한 민간해양구조세력의 체계적 관리에 관한 연구”, 해양환경안전학회지 Vol.21, No.4, 2015.8.

4) 이재은, ‘세월호 사고와 바람직한 재난관리체계’, 서울행정학회포럼 25, 2014.7.

5) 장은혜, ‘수난구조업무 종사자의 치료 및 보상 등에 관한 법제분석’, 한국법제연구원 이슈페이퍼 15-21-6, 2015.12.



을 현행 수난구조법의 규정 분석을 통해 과도한 위임지양 및 행정부의 자율통제 강화를 위한 제도적 보완 사항을 제시<sup>6)</sup>하고 있다.

이와 같이 기존 연구는 수난구조의 효율성 및 종합적 관점에서의 재난안전관리에 대한 방안을 제시하고 있고, 또한 법제도적 연구도 수난구조업무 종사자 지원 및 위임규정의 보완사항에 중점을 두고 있다. 환언하면 수난구조 종사명령만을 연구대상으로 하고 있지 않다. 따라서 이 연구는 수난구조 종사명령의 법적 흠결에 의해 발생되고 있는 사안에 논의의 초점을 두고, 이것으로 발생하는 문제를 다소나마 해소할 수 있는 방안을 제언하는 것에 연구의 주요내용으로 하고 있다.

#### 4. 연구의 주요내용

이 연구의 주요내용은 아래와 같다.

수난구조 종사명령에 있어 법이론으로서 종사명령의 의의에 대해 고찰하였다. 이것은 종사명령의 법적 의의를 행정법학의 범주에서 살펴봄으로써 그 실체로부터 도출되는 본질을 파악하기 위함이다.

그리고 현행 「수상구조법」상 수난구조 종사명령의 한계를 분석하기 위해 그 체계를 살펴보았다. 이 과정에서 종사명령과 관련이 있는 현행 규정을 검토·분석하여 법률 규정 체계상 문제를 도출하고자 하였다.

또한 수난구조 종사명령의 법률적 미비사항 보완 및 실무적 이행 가능성에 참고하고자 일본의 사례에 대해 살펴보고 시사점을 도출하고자 하였다. 주요국가-미국, 영국, 뉴질랜드, 싱가포르, 호주, 캐나다, 일본- 등 다양한 국가의 법령에서 수난구조 종사명령을 키워드로 조사하였으나, 일본을 제외하고 우리의 그것과 유사한 제도를 가지고

6) 송지훈·최정민, “행정입법에 대한 재고: 세월호 사고를 중심으로”, 한국콘텐츠학회 논문지 15(11), 2015.11.

있는 국가는 찾아보기 어려웠다. 이것이 이 연구에 있어 시사점을 도출하는 데 한계이다.

마지막으로 수난구호 종사명령의 법적 한계해소 방안을 현행 규정의 한계에서 도출된 사항을 중심으로 첫째, 수난구호 종사명령 요건 및 발령절차, 둘째, 수난구호 종사명령 대상, 셋째, 수난구호 종사명령 의무이행 및 이행불가사유, 넷째, 수난구호 종사명령의 종료시점의 4가지 항목으로 구분하여 조문 개정안을 제시하였다.

## 제 2 장 수난구호 종사명령의 법적 함의

### 제 1 절 수난구호 종사명령의 법적 성격

#### 1. 수난구호 종사명령의 법적 성격

수상구조법의 전체적인 내용과 체계를 살펴보면 수상에서 발생한 조난사고로부터 국민의 생명과 신체 그리고 재산을 보호하는 데 중점을 두고 있다. 이것은 헌법 제34조제6항의 국민보호의 실질적 이행을 담보하기 위한 것이다.

여기서 헌법과 수상구조법의 지향하는 바는 국민의 안전과 생명보호에 있으며, 이를 이행하여야 하는 주체는 국가이다. 즉 국가는 국민의 안전과 생명보호의 의무가 있음을 헌법을 통해 천명하고 있고, 이것을 구체적으로 그것도 위급상황 발생 시 그 의무를 이행하도록 법률로써 정하고 있는 것이 수상구조법이라 하겠다.

그런데 이와 같은 국가의 의무이행은 국가의 노력만으로는 국민안전과 생명보호를 전부 담보할 수 없는 내재적 한계를 가지고 있다. 예를 들면 국가 안전보장이나 또는 재해·재난과 같은 사안에 있어서는 위기상황 대비 혹은 대응을 위해 국민의 협력을 필요로 한다. 이것이 몇몇 법률에 명시되어 있는 종사명령<sup>7)</sup> 관련 규정이다. 수상구조법상 수난구호 종사명령도 이러한 의미를 담고 있다.

그렇다면 수난구호에 있어 종사명령이 상술한 의미를 가지고 있다면, 이것을 법적으로 어떠한 성질을 가지고 있는가를 살펴볼 필요가

---

7) 이러한 의미를 담고 있는 법률로서 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제60조의3(한시적 종사명령), 「민방위기본법」 제26조 제1항(동원), 「소방기본법」 제11조의2(소방력의 동원)에서 찾아볼 수 있다. 이에 대해 자세히는 법제처 국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query>> (2016.12.20. 최종확인) 참조

있다. 왜냐하면 수난구호 업무는 원칙적으로 국가가 이를 수행하여야 하는데, 그 업무에 대해 국민의 협력을 필요로 한다면, 자발적인 경우를 제외하고, 그것은 국민의 자연적 자유를 제한하여 의무를 부과하는 강제성을 수반하기 때문이다.

수난구호 종사명령은 법률에 정해져 있는 내용에서 종사명령을 받은 자에게 예외적으로 작위의무를 부과하고 있음을 알 수 있다. 그리고 이와 같이 예외적으로 작위의무를 부과하고 있는 것 중에서도 다시 필수불가결한 사항에 한하여만 형사처벌 대상으로 삼고 있다.<sup>8)</sup>

따라서 수상구조법 상의 종사명령에 대한 법적 성격을 정의함에 있어서는 국가가 아닌 사람에 대하여 예외적인 작위의무를 규정하고 있는 것이라는 점에서 강학상 작위·부작위·수인을 특정인 또는 불특정다수인을 대상으로 의무를 명하거나 이들 의무를 면제하는 행위로 행정법 상 작위하명으로 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

이러한 하명은 부담적 행정행위로서 법령의 근거가 있어야 하는 기속행위의 성질을 가진다. 환언하면, 개인의 자연적 자유를 제한하여 의무를 부과시키는 행위이므로 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있다. 그러므로 수난구호 종사명령의 경우 상대방에게 수난구호업무에 종사해야 하는 작위의무가 발생하는데, 하명을 위반 할 경우에는 그 제재로써 수상구조법 제45조에 따라 300만원 이하의 벌금에 처하도록 벌칙이 규정되어 있는 이유도 여기에 있다고 하겠다.

8) 대법원 2015. 11. 12. 선고 2015도6809 전원합의체.

9) 홍정선, 행정법원론(상) 제22판, 박영사, 2014., P.346-347

## 2. 수난구호 종사명령발령권의 의의

수난구호 종사명령은 앞에서 설명한 바와 같이 하명의 법적 성격<sup>10)</sup>을 가지고 있다. 그리고 이에 의해 수난구호업무에 종사해야하는 자는 작위의무가 발생함에 대해서도 설명하였다.

그런데 여기서 생각해야 할 사항이 한 가지 있다. 그것은 어떠한 경우에 이 작위의무가 있는가이다. 이에 대해 수상구조법 제1조 목적에서 작위의무가 발생하는 근거를 찾을 수 있다. 즉 조난사고로부터 국민의 안전보장 및 생명, 신체, 재산 보호를 위해 수난구호에 필요한 규정을 정하고, 이것은 공공의 복리증진에 이바지하는 것이라는 것이다. 환언하면 국민의 안전보장 및 생명 등의 보호는 사회의 구성원이 사회생활을 영위함에 있어 ‘공공의 복리증진’을 위해 당연히 부담하여야 하는 의무라는 것으로 귀결된다. 여기서 수난구호 종사명령의 작위의무는 공공의 복리증진을 위해 발생된다고 할 수 있다.

그러므로 수상구조법 제29조제1항에서 사람 또는 단체에게 수상구호종사업무에 종사하게 하거나, 사인의 재산을 사용할 수 있는 이유도 여기에 있다.

이와 관련하여 수난구호 종사명령을 받는 자에게 발생하는 작위의무는 공공의 복리증진에 기인한 것이라면, 이 종사명령을 발령하는 자의 명령권은 어떠한 성격을 가지고 있는가를 고찰할 필요가 있다. 왜냐하면 수난구호 종사명령권과 관련하여 구조본부의 장 및 소방관서의 장은 ‘부득이하다고 인정할 때에 필요한 범위에서 사람 또는 단체를 수난구호업무에 종사하게 하거나 물건 등을 일시적으로 사용할 수 있다’고 하면서 포괄적(부득이하다고 인정되는 때)·제한적 범위

---

10) 수난구호 종사명령의 법적성격을 하명으로 보는 견해로서 장은혜, “앞의 이슈페이퍼” p.9 참고

(필요한 범위) 안에서 종사명령권을 발할 수 있는 권한을 부여하고 있기 때문이다.

이 규정에 의하면 수난구호 종사명령 발령권은 행정법규의 일의적 규정에 따라 그 법규의 기계적 작용에 그치는 기속행위와는 달리, 다의적으로 규정하여 그 법규의 적용에 있어 여러 개의 가능성 중에 선택하거나 결정할 수 있는 재량행위로 볼 수 있다.

여기서 다음 사항을 염두에 둘 필요가 있다. 수난구호 종사명령 발령권자에게는 재량권을 부여하면서, 그 명령을 이행하는 자 또는 불특정다수자의 재산권을 제한하는 의무를 부과하고 있다는 것이다.

본래 국민의 안전보장 및 신체, 재산의 보호 의무는 국가에 있음에 관해서는 헌법에 근거하고 있다는 것을 고려한다면, 수난구호 종사명령 발령권을 재량권으로 볼 수 있는 가의 문제의식과 수난구호 관련 규정이 공공의 복리증진과 어느 정도 연관성과 효과성이 있는가에 대해서는 심층적인 고찰을 필요로 한다. 이것에 관해서는 본 보고서에서는 문제제기만 하는 것으로 하겠다.

다만, 수난구호 종사명령 발령권과 관련하여 다음과 같은 문제를 내재하고 있다. 수난구호 종사명령은 그 대상을 사람 또는 단체를 수난구호업무에 종사할 수 있도록 정하고 있는바, 이는 일반 사인에게 부과되는 강제적 인적공용부담<sup>11)</sup>으로서의 성격을 가지고 있다. 이러한 의미에서 본다면 수난구호 종사명령은 수난구호라는 특정한 목적을 달성하기 위하여 국민에게 강제적으로 과하는 일체의 인적·물적 부담을 내재하고 있다고 하겠다.

또한 실제 수상에서의 재난 발생 시 수난구호 종사명령 발령 요건 중 포괄적 재량인 ‘부득이 하다고 인정되는 때’의 시점이나, 경중의 정도를 구조본부장 및 소방관서의 장이 판단하도록 하고 있어 그 판

11) 인적공용부담의 범리문제에 관해서는 김명길, “인적 공용부담법리의 문제”, 고시연구사, 고시연구 22(9), 1995.9, P.50-62 요약함

단의 기준이 객관적으로 명확하지 않기 때문에 사후 종사명령권자의 책임소재 문제가 발생될 여지가 있다. 다시 말해, 종사명령권자가 실질적으로 종사명령이 긴박한 경우에도 사후 그 처분의 적정성 문제가 발생할 것을 우려하여 종사명령권자는 소극행정을 취할 우려가 있다.

## 제 2 절 수난구호 종사명령 체계

### 1. 수난구호 수행기관 체계

우리의 수난구호는 조난사고가 어디에서 발생하였는가에 따라 수난구호활동 수행자도 다르게 정하고 있다. 즉 조난사고가 해수면에서 발생한 경우에는 해수면을 관할하는 자가, 내수면에서 발생한 경우에는 내수면을 관할하는 자가 수난구호활동을 수행하도록 하는 이원적 수행 행정체제로 되어있다(제13조).

여기서 본 과제의 쟁점사항인 해수면의 수난구호활동에 초점을 두어 좀 더 구체적으로 살펴보면, 해수면에서의 수난구호활동 수행자의 역할에 따라 다시 중앙구조본부(국민안전처), 광역구조본부(지방해양경비안전본부), 지역구조본부(해양경비안전서)의 장으로 구분하고 이들을 총합하여 구조본부장으로 명명하고 있다. 이 구조본부장의 각각 역할에 대해 살펴보면 중앙구조본부장은 1. 해수면에서의 수난구호활동 총괄·조정, 2. 수난구호협력기관 및 수난구호 민간단체의 역할 조정과 지휘·통제, 3. 국제협력의 역할을 하고, 광역과 지역구조본부장은 1. 해역별 수난구호 총괄·조정, 2. 해당지역의 수난구호협력기관 및 수난구호 민간단체의 역할 조정과 지휘·통제를 수행하고 있다(제5조제1항·제2항). 이것은 중앙행정기관의 수난구호 수행체계이다.

이와 관련하여 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 수난구호 활동에 있어 1. 구조된 사람 보호 및 물건 보관·반환·공매, 2.

구호비용 산정·지급·징수, 3. 그 밖의 사후처리 업무를 수행하는 역할을 하고 있다(제14조제3항).

## 2. 현장에서의 수난구호 활동 지휘체계

조난현장에서 수난구호 활동은 구조의 시급성과 사고발생 시 신속한 구호 조치를 실시하기 위하여 지역구조본부장이 수행하도록 되어 있다(제17조제1항). 이것은 주지하는 바와 같이 지난 세월호 침몰사고 시 문제로 제기되었던 현장 대응시스템을 개선하기 위한 입법적 조치이다<sup>12)</sup>.

이것을 반영한 현장지휘자로서 지역구조본부장의 주요 수난구호 활동은 신속한 구조 활동 실시, 대응활동 지원, 안전관리 강화로 대별할 수 있다. 먼저 신속한 구조 활동 실시와 관련해서는 조난현장에서의 수난구호 활동과 수난구호협력기관·민간단체, 자원봉사 등의 각각 역할 부여와 인력, 장비배치 및 운영이 있다(제17조제2항 제1호·제2호). 그리고 대응활동 지원으로서 사상자 응급처치 및 의료기관으로 이송, 수난구호에 필요한 물자 및 장비 관리가 있다(동항 제4호·제5호). 마지막으로 안전관리 강화로서 추가 조난방지를 위한 응급조치, 수난구호요원의 안전 확보, 현장접근 통제 및 조난현장의 질서유지가 있다(동항 제3호·제6호·제7호).

그 밖에도 조난사고가 하나의 구역을 넘어 둘 이상의 해역에서 발생하였을 경우 현장지휘권은 지역구조본부장에서 광역구조본부장이 구조 활동조치를 실시하도록 되어 있다(동조 제3항). 또한 세월호 침몰사고와 같이 인명피해 정도가 매우 큰 경우, 또는 수난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위한 경우에는 중앙구조본부장이 현장지휘를

12) 이에 관해서 자세히는 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 2015.07.24. 일부 개정 이유 참조. 법제처 국가법령정보센터  
<<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=173241&lsId=&viewCls=lsRvsDocInfoR&chrClsCd>>  
(2016.12.05.최종확인)



하도록 하고 있다(동조 제4항 및 시행령 제19조). 이러한 경우 수난구호 활동에 종사한 자-수난구호요원, 조난선박의 선원 및 승객-는 현장 지위자의 지시에 따라야 한다(동조 제5항).

### 3. 수난구호 종사명령 체계

수난구호 종사명령의 발령권자는 구조본부장이다(제29조제1항). 이것은 상술한 현장에서의 수난구호 활동 실시체계와 연관이 있다. 즉 조난사고 해역에서 1차적인 수난구호 활동 실시는 지역구조본부장에게 있으나, 사고구역이 광범위한 경우 또는 인명피해가 매우 큰 경우에는 광역구조본부장, 중앙구조본부장에게 현장지휘권이 있기 때문이다.

이에 관해 구체적으로 살펴보면, 해양사고에 대하여 1차적인 책임기관은 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정되어 있다. 같은 법 제52조 제11항(긴급구조 현장지휘)은 ‘해양에서 발생한 재난’의 긴급구조활동에 대해 각급 긴급통제단장은 수난구호법 제7조에 따른 지역구조본부의 장, 광역구조본부의 장, 중앙구조본부의 장이 담당하도록 정하고 있다.

수난구호법 제5조 및 시행령 제4조 그리고 제5조에 규정되어 있는 구조본부장의 관장 사항을 정리하면 해수면에서의 수난구호에 관한 사항을 담당하기 위해 설치되는 중앙구조본부의 장은 국민안전처 해양경비안전본부장이, 광역구조본부의 장은 해당 지방해양경비안전본부장이, 지역구조본부의 장은 해당 해양경비안전서장이 담당한다. 내수면에서의 수난구호에 관한 사항에 관하여는 별도의 언급은 없으나, 법 제13조에서 해수면에서의 수난구호는 구조본부의 장이 수행하고, 내수면에서의 수난구호는 소방관서의 장(국민안전처의 소방사무 담당본부장, 소방본부장 및 소방서장)이 수행하도록 정하고 있다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 1> 수난구호 종사명령 업무내용

구 분	담 당	관장사항
중앙구조 본부장	해양경비안전 본부장	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수난구호대책의 총괄·조정</li> <li>2. 수난대비기본훈형의 실시</li> <li>3. 해수면에서의 수난구호업무에 관한 관계기관·단체와의 협력</li> <li>4. 해상수난구호업무에 관한 국제기구 및 외국기관과의 협력</li> <li>5. 수난구호협력기관 등 관계 기관·단체의 구조대와의 합동훈련 및 합동수색·구조활동에 필요한 구조지침에 관한 사항</li> <li>6. 수난대비집행계획의 시행</li> <li>7. 수난구호장비의 확충·보급</li> <li>8. 광역구조본부 및 지역구조본부의 지휘·감독</li> <li>9. 그 밖에 해상수난구호업무의 효율적인 수행을 위하여 필요한 사항</li> </ol>
광역구조 본부장	지방해양경비 안전본부장	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 광역구조본부 관할해역에서의 수난구호업무 총괄·조정·지휘 및 관계 기관, 외국기관과의 협력</li> <li>2. 관할해역에서의 수난구호업무 수행</li> <li>3. 소속 구조대의 편성·운영 및 구조활동에 관한 지휘·통제</li> <li>4. 지역 소재 수난구호협력기관과 수난구호 민간단체의 수난구호활동 역할 분담 및 지휘·통제</li> <li>5. 선박위치통보제도의 시행에 관한 사항</li> <li>6. 해상수난구호업무를 위한 지역 통신망의 관리·운영</li> <li>7. 그 밖에 중앙구조본부의 장으로부터 위임받거나 지시받은 사항</li> </ol>
지역구조 본부장	지방해양경비 안전서장	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 관할해역에서의 수난구호업무 수행</li> <li>2. 소속 구조대의 편성·운영 및 구조활동에 관</li> </ol>

구 분	담 당	관장사항
		<p>한 지휘·통제</p> <p>3. 지역 소재 수난구호협력기관과 수난구호 민간 단체의 수난구호활동 역할 분담 및 지휘·통제</p> <p>4. 그 밖에 중앙구조본부의 장 또는 광역구조본부의 장으로부터 위임받거나 지시받은 사항</p>

출처: 법제처 국가법령정보센터

<<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query>> (2016.12.21.최종확인)

한편, 수상구조법 제17조는 현장의 지휘에 관하여 규정하고 있는데 원칙적으로 조난현장에서의 수난구호 종사명령을 포함하는 지휘는 지역구조본부장(지방해양경비안전서장) 또는 소방서장이 담당하도록 되어 있다. 그러나 같은 조 제3항은 둘 이상의 지역구조본부장 또는 소방서장의 공동대응이 필요하다고 인정되는 경우에는 광역구조본부장에게 있고, 대통령령으로 정하는 대규모의 수난이 발생하거나 그 밖에 필요하다고 인정하는 경우에는 중앙구조본부장에게 현장지휘권이 있음을 예외적으로 인정하고 있다.

이러한 현장지휘체계의 한계점으로 검토될 수 있는 부분은 첫째, 수난과 같은 긴급한 상황에서 지역구조본부장은 앞서 언급한 대로 수난구호 종사명령의 처분성에 따른 사후 책임을 우려하여 소극 행정을 취할 우려가 있다.

둘째, 수난구호와 같은 전문기술을 가지고 있는 사람이나 단체를 정할 수 있는 명확한 기준이 없어 종사명령의 대상범위를 한정하기가 어렵다.

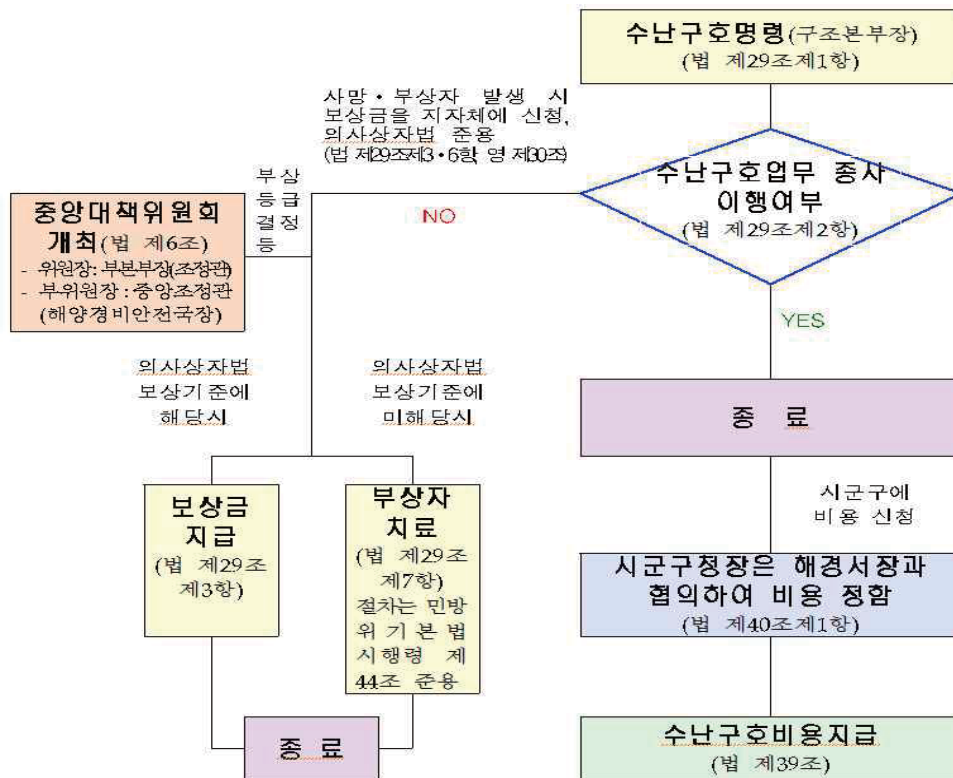
셋째, 수난구호 종사명령을 발령한다고 하더라도 인적공용부담, 재산권 사용제한과 같은 특별한 희생을 부과하고 있으므로 이에 대한 명확한 근거 등의 정당성이 확보되어야 한다. 예를 들어 이행불가사유에 해당할 경우를 예시하고, 불이행에 따른 제재수단 등을 명시하

여 수범자에게 예측가능성을 제공하고 명령권자에게는 판단의 기준을 정할 필요성이 있다.

넷째, 수난구호 종사명령의 종료 시점의 명확화가 필요하다.

이와 관련하여 「국민안전처와 그 소속기관 직제」 제44조 제3항에서는 지방해양경비안전본부장은 해양경비안전본부장이 아닌 국민안전처 장관의 명을 받아 소관사무를 총괄하고, 소속 공무원을 지휘·감독하도록 되어 있으므로, 수난구호법 제17조 제4항의 중앙구조본부장이 가지는 현장지휘권의 법적 성격을 어떻게 볼 것인지에 관해 논란이 있다.<sup>13)</sup> 앞서 언급한 수난구호명령 업무절차를 현행과 2016. 7. 28. 시행기준으로 도식화 하면 다음 그림과 같다.

<그림 1> 수난구호 종사명령 업무절차



13) 김은기·최응렬, 해양경찰의 해양사고 대응능력 향상 방안-법제도적 개선방안을 중심으로-, 한국해양경찰학회보, 한국해양경찰학회, 제6권 제1호 통권 제10호(2016. 4.), P. 67-72

### 제 3 절 수난구호 종사명령의 한계

수난구호<sup>14)</sup>의 경우에서와 같이 첫째, 해상이라는 그 특성상 특별한 자격·기능을 필요로 하는 경우에는 그 대상을 한정적으로 명시하여 현장의 혼란을 최소화 할 필요가 있다.

둘째, 현행법 상 수난구호 종사명령 의무이행의 법적 근거 및 이행불가에 대한 조치사항과 관련하여 수난구호법 제45조는 수난구호 종사명령을 불이행하거나 자신의 재산사용을 거부한 자는 300만 원 이하의 벌금에 처하도록 하는 벌칙 규정을 두고 있으나, 이러한 의무를 반드시 이행하여야 할 근거는 명확하게 명시되어 있지 않다.

셋째, 수난구호 종사명령을 받았으나, 건강상 또는 사용 장비의 결함 등으로 인하여 이를 이행할 수 없는 경우, 이행불가능에 대한 정당한 사유의 예시규정이 현행법상 없으므로 종사명령을 받은 자에게 법률의 예측가능성을 제공하지 못하고, 명령권자 역시 정당한 사유를 객관적으로 판단할 수 있는 기준이 없어 실무상 부담으로 작용된다.

넷째, 현행법은 수난구호 종사명령의 종료 시점을 정하고 있지 않아, 수난구호 종사명령을 받은 자가 언제까지 수난구호 종사업무를 하여야 하는 지 불분명하여 본연의 업무에 언제 복귀할 수 있을 것인지, 물적 자원 소유자의 경우에는 자신의 재산권 행사를 언제부터 할 수 있는지에 대한 예측을 할 수 없는 문제가 발생한다.

따라서 수난구호 종사명령의 종료 시점을 수난의 규모 등 제반여건에 따라 기간과 투입 인력규모 등을 정하고, 인적공용부담, 재산권 사

---

14) 수난구호란 수상에서 조난된 사람 및 선박, 항공기, 수상레저기구 등(이하, “선박 등”이라 한다)의 수색·구조·구난과 구조된 사람·선박 등 및 물건의 보호·관리·사후처리에 관한 업무를 말한다.(수상구조법 제2조제4호) 법제처 국가법령정보 <<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query>> (2016.12.21. 최종확인)

용제한, 보상 및 지원시점과 연계하여 체계적으로 운영될 수 있도록 할 필요가 있다.<sup>15)</sup>

마지막으로 수난구호 업무에 종사한 사람에 대한 처우 개선과 관련하여 그 동안 수난구호 종사명령을 받아 수난구호 업무에 종사한 사람이 사망하거나 신체에 장애를 입은 경우에만 보상금을 지급하고, 부상자는 보상금 없이 치료만을 받을 수 있었으나, 2016년 7월 25일 수난구호법 제29조 수난구호를 위한 종사명령 등의 개정을 통해 부상도 보상금을 받을 수 있게 되었으며, 그 외 보상금 지급대상이 아닌 부상자에 대해서도 치료를 실시 할 수 있도록 되었다.

또한 제30조 민간해양구조대원의 처우 등의 개정을 통해 민간해양구조대원은 국민안전처의 해상구조 및 조난사고 예방·대응 활동을 지원할 수 있고, 총리령에 따른 수당 및 실비를 지급과 치료 및 보상에 관한 사항이 개정되는 등의 노력이 있었지만, 2016년 12월 2일 국민안전처 해양경비안전본부가 제출한 ‘세월호 참사 당시 민간잠수사 보상현황’ 자료를 보면, 세월호 사고 당시 자발적으로 구조에 참여한 민간잠수사는 143명이었으며, 이 중 보상을 신청한 인원은 55명이었고, 보상 대상자는 27명으로 28명은 거부 되었다. 또한, 보상 대상자 27명 중 절반가량인 15명은 가장 낮은 부상 등급인 9등급으로 책정되어 보상금액은 평균 1,000만원에 불과했다.<sup>16)</sup>

따라서 인적공용부담을 부과하여 수난구호라는 노무에 임하게 명령하고 있는 이상 생업에 종사하지 못하는 기간 동안의 휴업보상이나, 노무, 장비제공 등에 소요된 비용을 적정하게 보상할 수 있도록 비용의 산정기준, 절차, 방법, 보상 등에 대한 보다 구체적인 명시가 필요

15) 수난구호 종사명령의 종료는 구조본부장이 현장의 상황을 반영하여 정하도록 하되, 사후처리에 장시간이 소요될 경우 등 종료시점을 달리 정할 수 있도록 하는 방법이 있다.

16) 뉴스1, 부상 세월호 민간잠수사에 대한 보상금 턱없이 낮게 책정, <<http://news1.kr/articles/?2847307>> (2016.12.12. 최종확인)

하다. 더불어 물적 재원 소유권자에게는 자신의 재산을 타인이 점유·사용하는 것으로 그 부담은 성질상 불평등 부담으로 그로 인하여 발생하는 재산상의 손실에 대하여 적절한 보상과 손실보상기준이 마련되어야 할 것이다.

## 제 4 절 일본의 수난구호 관련 제도 및 운용

### 1. 수난구호 관련 제도

우리가 해난사고로부터 국민의 안전과 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위해 수상구조법을 제정하여 운영하고 있듯이 일본에서도 우리와 유사한 제도를 운영하고 있다. 다만, 우리의 수난구호에 관한 법률은 1961년에 제정되어 오늘에 이르고 있으나, 일본은 1899년부터 「수난구호법(水難救護法, 법률 제95호-최종개정 2012년5월8일 법률 제30호)」을 제정하여 운용하고 있다.

일본에 있어 수난구호업무는 조난사고를 최초로 인식한 시정촌장-우리의 기초지방자치단체장-이 수행하도록 되어 있고, 시정촌장은 조난현장에 필요한 처분을 즉시 하도록 하고 있다(제1조·제3조). 이와 관련하여 시정촌장에게 조난사고로부터 선원이나 승객을 구호하고 생명보호 및 안전확보를 위하여 사람을 모집하거나 선박, 자동차 그 밖의 물건을 수용할 수 있고, 그 밖의 타인의 소유지를 사용할 수 있도록 하고 있다(제6조제1항). 이 경우 모집된 사람은 시정촌장의 지휘에 따라 종사하도록 하고 있다(같은 조 제2항).<sup>17)</sup> 이것이 우리 수상구조법 제29조의 수난구호 종사명령과 유사한 규정이라 하겠다.

17) 総務省行政管理局 法令データ提供システム「水難救護法」,  
<<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/indexsearch.cgi>> (2016.12.21. 최종확인)

또한 수난구호업무와 관련하여 일본의 수난구호법에서는 경찰업무에 관한 사항을 정하고 있는데, 경찰업무는 시정촌장의 수난구호 지원과 시정촌장이 현장에 없는 경우 이를 대신하여 업무를 수행하는 역할을 담당한다(제4조).<sup>18)</sup>

여기서 경찰은 수난구호와 관련하여 2차적 책임기능만 있을 뿐, 1차적 대응기관은 조난사고 현장을 관할하는 지방자치단체장에게 부여함으로써 구호활동업무의 신속성과 업무수행의 명확성을 도모하고 있다고 하겠다.

이와 같은 수난구호 제도와 관련하여 보다 구체적이고 체계적으로 수난 사고에 대비하기 위하여 일본에서는 수난구호업무의 1차적 책임기관인 지방자치단체에서 ‘해난 등 사고재해대책계획’을 수립하여 운영하고 있다. 이하에서는 ‘해난 등 사고재해대책계획’을 수립·운영하고 있는 지방자치단체의 사례를 살펴보겠다.

## 2. 수난구호 관련 운영

앞에서 서술한 바와 같이 수난구호업무는 기초지방자치단체장이 수행하며, 이를 체계적으로 이행하기 위해 ‘해난 등 사고재해대책계획’을 수립·운영하고 있다. 여기서 해난 등 사고재해대책계획은 「재해대책기본법(災害対策基本法 1961년 법률 제223호, 최종개정 2013년 법률 제47호)」에 근거한 방재계획의 범주에 포함되어 수립된다. 그러므로 해난 등 사고재해대책계획은 「수난구호법」에서 정하고 있는 수난구호업무의 1차 기관인 기초지방자치단체뿐만 아니라 광역지방자치단체에서도 이 계획을 방재계획의 일환으로 수립하여 운영하고 있다.

---

18) 総務省行政管理局 法令データ提供システム「水難救護法」,  
<<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/indexsearch.cgi>> (2016.12.21. 최종확인)



지방자치단체가 수립·운영하는 해상 등 사고대책계획은 해난사고, 즉 선박충돌, 전복, 화재, 침수 등의 사고로 인하여 다수의 조난자, 행방불명자, 사상자 등을 구조·구호하는데 있어 초동체제를 갖추어 피해를 경감하고, 해난사고를 사전에 예방하고 응급대책을 실시하는 데 그 취지를 두고 있다.<sup>19)</sup>

이와 같은 계획취지를 이행하기 위해 일본의 이시가와현(石川県-우리의 광역지방자치단체)은 해상재해대책계획체계를 재해예방대책과 재해응급대책으로 구분하여 수립하고 있다. 전자인 재해예방대책과 관련하여 해당지역의 선박소유자 등 어업협동조합의 민간과 해당지역 관할 행정기관-해상보안부, 경찰, 국토교통성 北陸信越운수국-과 기초 지방자치단체의 소방기관으로 구성되어 있다. 후자인 재해응급대책은 해난사고의 특성을 반영하여 정보통신, 조난상황 정보제공, 응급활동 체제, 수색활동, 구조·구급활동, 소방 활동, 의료구호활동, 행방불명자 등 수색 및 사체 수용, 교통통제, 자위대파견요청, 광역지원으로 세분화하고 있다.<sup>20)</sup>

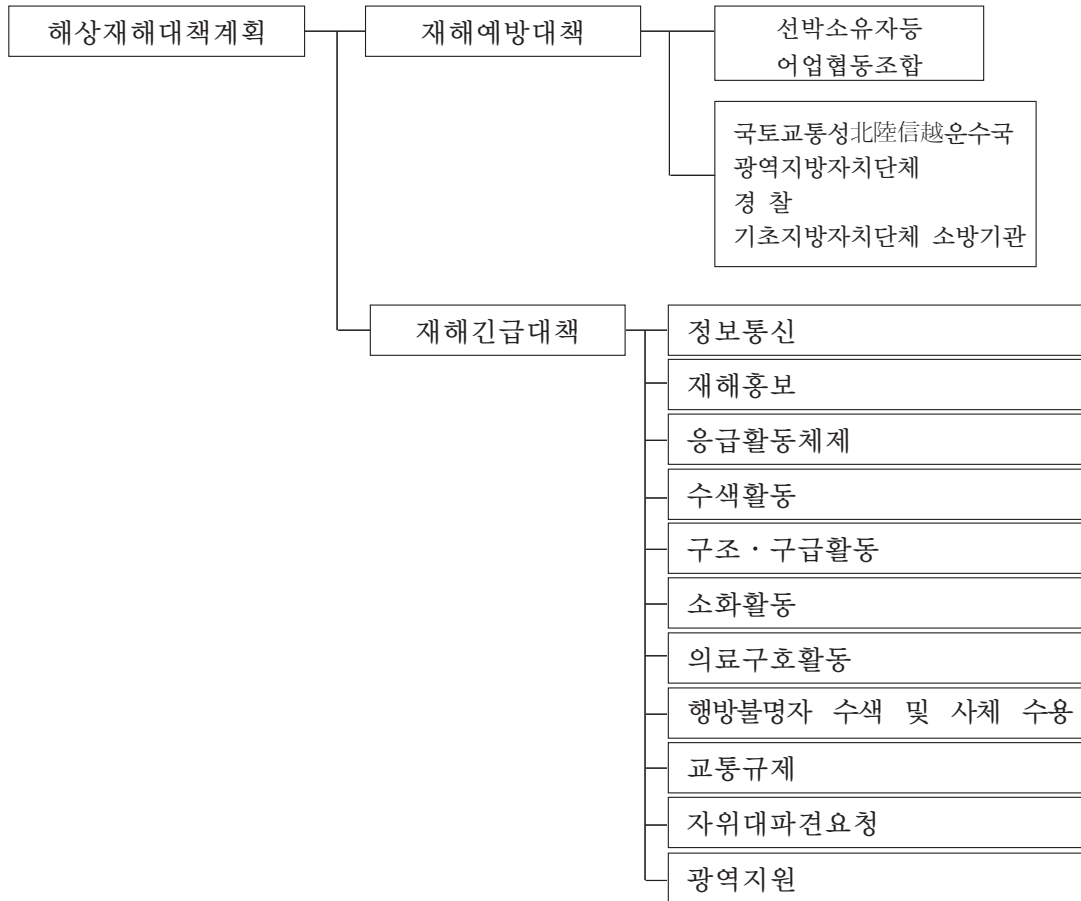
여기서 주목할 사항은 국민의 안전, 생명 및 재산보호를 행정기관만의 의무 내지는 업무로 한정하지 않고, 민관협력 거버넌스를 구축하고 있다는 것이다. 또한 해상에서 발생하는 사고대책을 상세하게 세분화함으로써 초동대응에 노력하고 있음을 알 수 있다.

---

19) 石川県 海上災害対策計画,  
<[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaieikaku/documents/28jiko\\_kaijyousai\\_gai.pdf#search](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaieikaku/documents/28jiko_kaijyousai_gai.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.1

20) 石川県 海上災害対策計画,  
<[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaieikaku/documents/28jiko\\_kaijyousai\\_gai.pdf#search](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaieikaku/documents/28jiko_kaijyousai_gai.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.1

<그림 2> 이시가와현(石川県) 해상재해대책계획 체계



출처 : 石川県 海上災害対策計画,

<[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaieikaku/documents/28jiko\\_kaijyousaigai.pdf#search](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaieikaku/documents/28jiko_kaijyousaigai.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.1

이와 같은 해상재해대책계획에 있어 우리의 수난구호와 직접관련성을 가지고 있는 재해응급대책에 대해 간략하게 고찰하도록 하겠다.

### (1) 정보통신

해상에서 발생한 사고 또는 발생할 우려가 있는 경우의 정보수집 및 통신에 있어 중요한 사항은 신속한 연락체통을 구축하여 조난사고

로부터 승선원의 생명을 조속히 구호하는데 있다. 이것을 위하여 이시가와현(石川県)에서는 정보통신의 연락계통을 다음과 같은 체계로 형성하고 있다.

먼저 사고선박의 선장은 인근 선박이나 선박소유자, 어업협동조합이나 해당 해역 관할 해상보안본부에 사고 발생을 연락한다. 이 경우 인근 선박, 선박소유자, 어업협동조합이 연락을 받은 경우에는 관계 기초지방자치단체, 소방본부, 국토교통성 관할 운수국에 통보하도록 하고 있다. 또한 기초지방자치단체가 통보를 받은 때에는 광역지방자치단체의 위기대책과에 통보하고, 이부서는 다시 국가(소방청)에 통보하도록 되어 있다. 이때에 광역지방자치단체의 위기대책과는 경찰본부와 동기관의 수산과와 연락조정을 통해 관련기관 내지는 부서 간의 유기적인 협업을 통해 신속한 사고대응을 조치를 할 수 있도록 하고 있다.

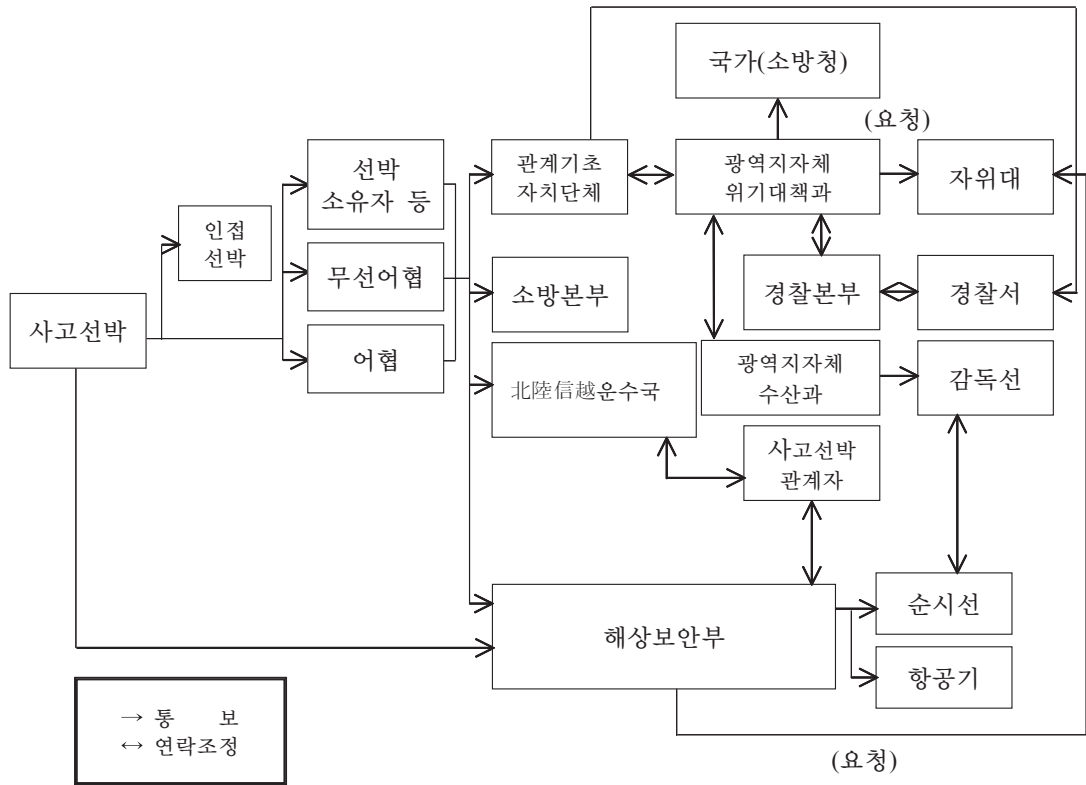
이와는 달리 사고선박의 선장이 관할 해역 해상보안본부에 사고 발생을 연락한 경우, 연락을 받은 동기관은 순시함정과 항공기에 통보하고, 사고선박 관계자 등과 연락조정을 통해 수난구호활동을 수행하도록 하고 있다.

또한 조난사고가 당초 예상되었던 것보다 심각한 경우, 또는 대규모 인명피해 발생의 우려가 있는 경우에는 광역지방자치단체 위기대책과 또는 관할 해역 해상보안본부가 자위대에 지원을 요청할 수 있도록 하고 있다.<sup>21)</sup>

---

21) 石川県 海上災害対策計画,  
<[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaieikaku/documents/28jiko\\_kaijyousai\\_gai.pdf#search](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaieikaku/documents/28jiko_kaijyousai_gai.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.3

<그림 3> 이시가와현(石川県) 재해응급대책 관련 정보통신 연락체계



출처 : 石川県 海上災害対策計画,

<[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaikeikaku/documents/28jiko\\_kaijyousaigai.pdf#search](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaikeikaku/documents/28jiko_kaijyousaigai.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.3

이와 같은 재해응급대책 관련 정보통신 연락체계는 수난구호에 있어 필수적인 정보수집뿐만 아니라 현장 상황을 파악하여 인명구호의 신속성을 도모하기 위한 것이라 하겠다. 또한 수난구호와 관련하여 관련 기관과의 정보를 공유함으로써 구호업무 또는 활동의 혼선 및 지연을 초래하지 않도록 하는 데 있다고 하겠다.

## (2) 조난상황 정보제공

조난사고가 발생하였을 시 현재 상황을 가족이나 관계자에게 알림으로서 사고자의 안부를 확인할 수 있도록 함과 더불어, 사고수습이 원활하게 진척될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이것을 위한 조치로서 조난상황의 실시주체와 제공하여야 할 필수 정보사항을 재해응급대책에서 정하고 있다.

조난상황 정보제공의 실시주체로서 선박소유자, 어업협동조합, 해당 사고 지역 관할 국토교통성 운수국, 해상보안부, 광역지방자치단체, 경찰 그리고 기초지방자치단체의 소방기관이 담당하고 있다.<sup>22)</sup> 정보제공자가 가족 또는 관계자에게는 ① 조난사고 현황, ② 선원, 승선자의 안부정보, ③ 의료기관 정보, ④ 관계 기관의 응급대책 정보, ⑤ 그 밖에 필요한 사항의 정보를 제공하도록 하고 있다. 이와 같은 정보제공에 있어 조난사고 선박에 선원이외의 자가 승선한 경우, 관계 기관은 보도기관 또는 홍보용 차량, 광고 게시판 등을 통해 정보제공을 실시하도록 하고 있다.<sup>23)</sup>

## (3) 응급활동체제

조난사고로부터 수난구호업무를 위한 응급활동체제는 4개의 재해대책조직으로 구성된다. 첫째로서, 광역지방자치단체장은 조난사고가 발생하였을 때 또는 발생할 우려가 있는 경우 초기대응을 위해 응급활동체제를 정비하여 재해응급대책을 실시하도록 하고 있다. 이와 관련하여 둘째로서, 기초지방자치단체장은 현장의 조난사고 상황에 따라

---

22) 石川県 海上災害対策計画,  
<[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaieikaku/documents/28jiko\\_kaijyousai\\_gai.pdf#search](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaieikaku/documents/28jiko_kaijyousai_gai.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.3

23) 石川県 海上災害対策計画,  
<[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaieikaku/documents/28jiko\\_kaijyousai\\_gai.pdf#search](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaieikaku/documents/28jiko_kaijyousai_gai.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.3-4

응급활동체제를 정비하여 해당 지역과 관련 있는 재해응급대책을 실시하도록 하고 있다. 또한 셋째로서, 방재관계 기관은 기초지방자치단체와 동일한 상황 하에서 응급활동체제를 정비하되, 관계 기관과 연계하여 소관업무와 관련한 재해응급대책을 실시하도록 하고 있다. 넷째로서, 신속하고 원활한 응급대책의 실시가 필요한 경우 관계기관은 현장에 합동본부를 설치할 수 있도록 하고 있다.<sup>24)</sup>

이와 관련하여 시마네현(島根県)에서는 해당사고대책본부의 설치기준 및 폐지기준을 명시하여 운영하고 있다. 설치기준으로서 수난사고과와 관련한 방재부장은 조난사고가 발생하였을 때 많은 인적 피해가 발생할 우려가 있을 경우 또는 발생하였을 경우 수난 등 사고대책본부를 설치할 수 있으며, 발생한 조난사고의 위험이 없어지거나 대책이 필요가 없어졌다고 판단된 때에는 설치된 대책본부를 폐지할 수 있도록 하고 있다.<sup>25)</sup>

조난사고의 조기대응, 수난구호활동의 긴급대응체계 구축은 해상에서 발생한 사고대응의 신속성·긴급성을 고려한다면, 수난구호 실시주체, 그것도 해당 행정구역을 관할하는 행정기관의 역할체계를 사전에 준비해 두는 것이 중요하다.

이러한 방편으로 시마네현(島根県)에서는 수난구호 응급활동과 관련하여 업무분장을 하고 있다. 즉 수난구호 관련 부서의 업무분장에 있어 방재위기관리과는 관계 기초지방자치단체와의 정보연락과 관계기관과의 연락업무를 담당하고, 의료정책과는 해당 지역의 의사회, 일본적십자 지부와의 연락사항, DMAT<sup>26)</sup>의 파견·의료구호반 편성 및 파

24) 石川県 海上災害対策計画,

<[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaieikaku/documents/28jiko\\_kaijyousai\\_gai.pdf#search](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaieikaku/documents/28jiko_kaijyousai_gai.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.3

25) 島根県 海難等事故災害対策計画

<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai\\_shiryo/huusugai.data/](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai_shiryo/huusugai.data/)>  
(2016.12.21. 최종확인) P.406

26) DMAT란 Disaster Medical Assistance Team의 약자로서 재해위급 시 기동성을 갖

견업무, 그리고 의약품과 위생용품 조달에 관한 업무를 담당하도록 하고 있다. 조난사고로부터 사람 구출·구조 업무 및 현장 정보수집은 경비과를 두어 이 부서에서 수난구호업무를 하도록 하고 있다.<sup>27)</sup>

또한 수난구호업무 및 활동에 있어 신속한 대응 및 조난사고의 상황을 고려하여 당해 기관의 관련부서와 업무분장 및 결정체제 두고 있다. 이것을 정리하면 아래 표와 같다.

<표 2> 시마네현(島根県) 응급활동 관련 업무분장 및 결정체제

체 계	기 준	업무분장		동 원
		본 청	지방기관	
수난사고 대책본부	-조난사고 발생 시 다수의 인적 피해가 발생할 우려가 있는 경우 또는 발생한 경우	-방재위기관리 과장이 관계 과장과 협의한 결과를 방재부장에 게 보고하고, 방재부장이 결정하여 설치 -긴급한 경우는 방재위기관리 과장이 방재부장에게 보고하고, 방재부장이 결정하여 설치	-방재부장이 결정하여 지시	-본청 · 각부국의 주관과 · 소방총무과 · 방재위기관리과 · 경찰본부 경비과 · 의료정책과 · 방재부장이 지명하는 직원 -지방기관 · 방재부장, 지청장, 정비

추어 활동할 수 있는 전문 의료팀을 의미한다. 일본에서는 1995년 1월에 발생한 한신대지진의 경험을 토대로 후생노동성에 의해 2005년에 창설되어 현재에도 운영되고 있다. 이에 대해 자세히는 DMAT 사무국 <<http://www.dmat.jp/>> (2016.12.21. 최종 확인) 참조

27) 島根県 海難等事故災害対策計画

<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai\\_shiryo/huusugai.data/](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai_shiryo/huusugai.data/)>  
(2016.12.21. 최종 확인) P.404

제 2 장 수난구호 종사명령의 법적 함의

체 계	기 준	업무분장		동 원
		본 청	지방기관	
			-지청장 및 정비사업소장 등이 필요하다고 인정하는 경우에 지구방재위원회의 구성기관장과 협의하여 결정하고, 설치 -긴급한 경우는 지청장 및 정비사업소장 등이 결정하여 설치	사업소장 등이 지정하는 지방기관의 직원
재해대책 본부	-재해규모 및 범위를 고려하였을 때 특히 대책을 필요하다고 지사가 인정한 경우	-지사가 결정하여 설치 -방재부장이 관계부장과 협의한 결과를 지사에게 보고하고, 결정된 후에 설치 -사고대책본부장(방재부장)이 관계부장과 협의한 결과를 지사에게 보고한 후 지사가 결정하여 설치	-지사가 결정하여 지시	-본청 · 각부국의 주관과 · 소방총무과 · 방재위기관리과 · 경찰본부경비과 · 의료정책과 · 지사가 지명하는 직원 -지방기관 · 지사, 지청장, 정비사업소장 등이 지정한 지방기관 직원



체 계	기 준	업무분장		동 원
		본 청	지방기관	
			-긴급한 경우 지청장, 정비사업소장 등이 결정하여 즉시 지사에게 보고 -긴급한 경우 지구대책본부장(지청장, 정비사업소장 등)이 결정하여 즉시 지사에게 보고	

출처 : 島根県 海難等事故災害対策計画

<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai\\_shiryo/huusuigai.data/](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai_shiryo/huusuigai.data/)>  
 (2016.12.21. 최종확인) P.405

#### (4) 구조·구호활동

수상에서 조난사고가 발생하였을 시 구조·구급활동은 해상보안부, 기초지방자치단체, 경찰 및 어업협동조합으로 실시주체가 정해져 있다. 해상보안부는 ① 조난사고가 발생하였을 때 인명, 적재물건 및 선박 그리고 그 밖에 구조 활동, ② 해상보안청 이외의 자가 해상에서 조난된 사람 구조, 적재물건 및 선박 구조를 하는 경우 이에 대한 감독, 그리고 ③ 필요한 범위에서 민간구조조직과의 연계를 수난구호업무로 하고 있다. 그리고 기초지방자치단체인 시정촌은 조난사고 사항을 사고선박의 선장이나 승선원으로부터 연락을 받은 때에 수상구호

법 제6조에 따라 1차 수난구호 실시자로서 해상보안부 및 경찰서에 연락함과 동시에, 해당 지역의 방재계획에 따라 즉시 현장에 출동하여 구호조치를 하도록 하고 있다. 이 때 구호조치를 함에 있어 필요한 경우에는 수상구호법 제6조 제2항에 근거하여 수난구호 종사명령을 할 수 있다. 이와 관련하여 경찰은 1. 수난구호 제도에서 설명한 바와 같은 역할을 담당한다. 민간영역에서는 어업협동조합을 통해 상시 해당 지역의 소관출어 어선의 동정을 파악하고, 수난사고 발생 시 관계 기관에의 연락을 수행하도록 하고 있다.<sup>28)</sup>

앞에서 서술한 바와 같이 수난구호의 1차적 실시자로서 기초지방자치단체인 시정촌장은 수난구호를 함에 있어 필요한 경우 경찰서, 해상보안관서, 사단법인 수난구제회 구난소, 인접 시정촌, 해상유송 관계 기관 및 광역지방자치단체에 지원을 요청할 수 있다.<sup>29)</sup>

### (5) 의료구호활동

조난사고 발생 시 의료구호활동은 광역지방자치단체, 기초지방자치단체, 소방본부, DMAT지정 의료기관, 지역 의사회, 일본 적십자 해당 지역 지부 등과 연계하도록 하고 있다. 또한 조난사고로 인한 부상자들의 상황 정보를 수집하고, 이에 기초하여 현장에 DMAT 및 의료구호반을 파견하여 의료구호활동을 하고 있다.<sup>30)</sup>

---

28) 石川県 海上災害対策計画,  
<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai/bousai/bosai\\_shiryu/huusuigai.data/10\\_fuu\\_sui\\_2jikosaigai\\_kainanjiko.pdf#search](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai/bousai/bosai_shiryu/huusuigai.data/10_fuu_sui_2jikosaigai_kainanjiko.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.4-5

29) 島根県 海難等事故災害対策計画  
<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai\\_shiryu/huusuigai.data/](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai_shiryu/huusuigai.data/)>  
(2016.12.21. 최종확인) P.407

30) 島根県 海難等事故災害対策計画  
<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai\\_shiryu/huusuigai.data/](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai_shiryu/huusuigai.data/)>  
(2016.12.21. 최종확인) P.407

### (6) 자위대 파견 요청

자위대 파견은 광역지방자치단체장 또는 조난사고 발생 해역을 관찰하는 해상보안부장이 요청할 수 있도록 하고 있다. 자위대 파견 요청은 조난사고에 의한 피해가 큰 경우로서 지방자치단체 또는 방재 관계기관 단독으로는 대응하기 어렵다고 예상되는 때에 「자위대법」 제83조<sup>31)</sup>에 근거하여 자위대재해파견요청을 한다.<sup>32)</sup>

### (7) 광역지원

수난구호업무의 실시 주체인 지방자치단체 및 소방기관 그리고 방재 관계기관은 조난사고로부터 사람의 생명, 신체 및 재산보호를 위하여 당초 예상되었던 상황보다 규모가 큰 경우 또는 실시주체가 단독으로 충분한 수난구호활동을 하기 어려운 경우에는 신속한 수난구호를 위하여 다른 지역의 지방자치단체, 소방기관, 국가에 지원을 요청할 수 있다.<sup>33)</sup>

---

31) 자위대법 제83조(파견요청) ① 도도부현 지사 그 밖에 법령으로 정한 자는 천재지변 그 밖의 재해가 발생하였을 때 인명 또는 재산 보호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 부대 등 파견을 방위장관 또는 지정하는 자에게 요청할 수 있다. ② 방위장관 또는 지정하는 자는 제1항의 요청이 있고 사태가 심각하다고 인정되는 때에는 부대 등을 파견할 수 있다. 다만, 천재지변 그 밖의 재해가 발생하여 특히 긴급을 필요로 하는 경우에는 제1항의 요청 없이 부대 등을 파견할 수 있다.

総務省行政管理局 法令データ提供システム「自衛隊法」,  
<<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/indexsearch.cgi>> (2016.12.21. 최종확인)

32) 島根県 海難等事故災害対策計画  
<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai\\_shiryu/huusugai.data/](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai_shiryu/huusugai.data/)>  
(2016.12.21. 최종확인) P.406

33) 石川県 海上災害対策計画,  
<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai/bousai/bosai\\_shiryu/huusugai.data/10\\_fuusui\\_2jikosaigai\\_kainanjiko.pdf#search](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai/bousai/bosai_shiryu/huusugai.data/10_fuusui_2jikosaigai_kainanjiko.pdf#search)> (2016.12.21. 최종확인) P.5;  
島根県 海難等事故災害対策計画  
<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai\\_shiryu/huusugai.data/](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai_shiryu/huusugai.data/)>  
(2016.12.21. 최종확인) P.406

### (8) 시사점

일본의 수난구호와 관련된 사항은 법률에서 수난구호의 1차적 실시 주체와 관련 기관의 역할 그리고 수난구호에 종사한 사람들에 대한 보상 등 필요한 범위와 내용에 한정하여 정하고 있다. 다만, 세부적인 수난구호와 관련한 사항은 지침 또는 규정을 통해 수난구호업무에 관한 역할 및 활동사항을 구체적으로 정하고 있음을 알 수 있다.

이 세부적인 규정에서 우리의 수난구호 또는 이와 관련된 기관-공 행정기관뿐만 아니라 민간영역을 포함-의 역할과 상호 연계성 확보, 그리고 조난사고 발생 지역을 관할 행정구역으로 하고 있는 지방자치 단체의 위기관리 부서와 관련 부서를 포함한 위기대비와 대응체계를 구축하고 있음을 파악할 수 있다. 즉 수난구호와 관련한 위기대비·대응의 거버넌스를 형성하고 있다고 하겠다.

또한 이와 같은 체계구축 및 각각의 수난구호업무 관련 기관의 역할 분장은 수난구호의 신속성과 효율성을 담보하기 위한 시스템, 환 언하면 하드적인 위기관리와 더불어, 그 운영에 있어 소프트의 위기 대응 체계를 구축하여 국민의 안전과 생명, 신체 보호에 역점을 두고 있음을 알 수 있다. 그렇기 때문에 실시주체는 물론 관련 기관과의 연계성을 확보할 수 있도록 하고 있다고 하겠다.

이와 같은 사항 중 수난구호에 있어 실시주체와 지원기관의 역할을 법률 및 하위 규정에서 정하여 수난구호에 있어 발생할 수 있는 문제 내지는 혼선을 최소화되도록 노력하고 있다. 그리고 수난구호에 필요한 정보와 사고수습에 있어 반드시 고려되어야 할 사항을 정해 두어 제공하고 있다는 것에 주목할 필요가 있다.

수상에서 발생하는 조난사고에 있어 가장 중요시되어야 하고, 또한 선 조치를 하여야 할 사항은 사고선박에 승선한 선원, 승객의 생명을

보호하는 것이다. 이것을 위한 수난구호업무 기관 및 관련 기관(자)의 상호 협력 및 역할 분담을 명확하게 두고 있는 것에 시사점이 있다고 하겠다.

## 제 3 장 수난구호 종사명령의 법적 한계해소 방안

### 제 1 절 한계해소 방안

현재 수난구호 종사명령의 한계는 전술한 바와 같이(제2장) 종사명령 발령요건·절차, 의무종사자의 포괄성, 의무이행 불가사유 및 절차, 그리고 종료시점이 있다. 이와 같은 한계해소를 위해 아래와 같은 항목이 해소방안으로 될 수 있다.

첫째, 수난구호 종사명령 발령권자, 요건 및 발령절차의 명확화이다. 수난구호 종사명령 발령권자와 수난구호 지휘권자와의 체계 통일성이 필요하다. 또한 발령요건 중 법적 한계로 작용하는 부득이하다고 인정되는 경우에 대한 일반적·통상적·사회 통념적 사항 및 명령권자의 판단여지를 담보할 수 있는 예시가 필요하다. 또한 수난구호 종사명령의 발령절차를 구체화하여 업무 통일성을 제고해야 할 것이다.

둘째, 수난구호 종사명령 대상의 적정화이다. 수난구호 종사명령 대상을 불특정 다수자에서 수난구호 내용의 특성을 반영한 대상범위를 정하여 대상의 적정화를 도모할 수 있도록 한다. 예를 들면 수색, 구조, 구난의 대상범위는 수난구호의 특성을 반영하여 수상구호협력기관 및 민간해양구조대원으로 하고, 구조된 사람·선박 등 및 물건의 보호·관리·사후처리에 관한 업무는 해당 지역주민, 시민단체, 의료기관 등이 담당하도록 한다.

셋째, 수난구호 종사명령 의무이행의 법적 정당성 및 이행불가사유 명확화이다. 수난구호 종사명령은 법리적으로 인적공용부담, 재산권 사용제한과 같은 특별한 희생을 부과하고 있으므로, 종사명령을 이행하여야 하는 법적 논리를 법리적으로 타당할 수 있도록 논거를 마련한다. 예를 들면 이행불가사유(정당한 사유)에 해당하는 사항을 예시함으로써 종사자에게 예측 가능성을 제공하고, 명령권자의 판단 투명

성을 확보할 수 있도록 한다. 또한 종사명령 불이행에 따른 제재 수단의 타당성(제45조의 법적 타당성) 확보도 필요하다.

넷째, 수난구호 종사명령의 종료 시점 명확화이다. 수난구호 종사명령의 종료 시점을 정하여 인적공용부담, 재산권 사용제한, 보상 및 지원시점과 연계되도록 한다. 또한 수난구호 종사명령 종료는 구조본부장이 현장의 상황을 반영하여 정하도록 하되, 사후처리에 장시간이 소요될 경우 등을 고려하여 종료시점을 달리 정할 수 있도록 하여 현장 중심으로 운용될 수 있도록 한다.

## 제 2 절 수상구호 종사명령 개정안

### 1. 수상구호 종사명령 발령권자, 요건 및 방법

수상에서 조난된 사람 등을 수색·구조·구난하기 위한 첫 단계가 종사명령 발령이다. 즉 종사명령은 누가, 언제 발령하는가와 어떻게 발령하는가이다. 이와 관련해서 현행 규정상 종사명령 발령권자는 구조본부의 장 및 소방관서의 장<sup>34)</sup>으로 되어 있다(법 제29조 제1항). 여기서 종사명령의 발령권자가 이원적 체계로 되어 있는데, 이것은 수상을 해수면과 내수면으로 구분하고, 각각의 장소적 특성과 관할기관의 특수성을 반영한 기능적 역할구분에 의한 것이라 하겠다. 이와 같은 구분은 행정기관의 업무효율성과 역할 활용성 반영이라는 장점이 있다.

34) 수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률 제29조(수난구호를 위한 종사명령 등)

① 구조본부의 장 및 소방관서의 장은 수난구호를 위하여 부득이하다고 인정할 때에는 필요한 범위에서 사람 또는 단체를 수난구호업무에 종사하게 하거나 선박, 자동차, 항공기, 다른 사람의 토지·건물 또는 그 밖의 물건 등을 일시적으로 사용할 수 있다. 다만, 노약자, 정신적 장애인, 신체장애인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에 대하여는 제외한다. 법제처 국가법령정보센터

<<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query>> (2016.12.21. 최종확인)

다만, 해수면에서의 수상구조 종사명령 발령권자가 구조본부의 장으로 되어 있는 것이 한계로 작용한다. 왜냐하면 중앙본부·광역본부·지역본부의 장이 구조본부장<sup>35)</sup>이 되는데, 여기서 문제는 지역본부장이 종사명령을 하지 않지 않더라도 광역본부장 또는 중앙본부장이 할 수 있기 때문에 지역본부장은 소극적 행정작용을 할 수 있기 때문이다.

수난구조 종사명령을 발령한다는 것은 수난구조의 즉시 대응, 긴급·긴박한 상황이 현장에서 발생하고 있다는 것을 의미한다. 그렇다면 신속한 수난구조를 위해서는 해당 수역을 관할하고 있는 지역구조본부의 장에게 종사명령 발령권을 부여하여야 할 것이다. 또 한 가지는 「수상구조법」에서는 조난현장에서의 수난구조활동 지휘권을 지역구조본부장에게 부여<sup>36)</sup>하고 있음(제17조 제1항)에도 불구하고, 종사명

35) 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제 5 조(중앙구조본부 등의 설치) ① 해수면에서의 수난구조에 관한 사항의 총괄·조정, 수난구조협력기관과 수난구조민간단체 등이 행하는 수난구조활동의 역할조정과 지휘·통제 및 수난구조활동의 국제적인 협력을 위하여 국민안전처에 중앙구조본부를 둔다. <개정 2014.11.19.>

② 해역별 수난구조에 관한 사항의 총괄·조정, 해당 지역에 소재하는 수난구조협력기관과 수난구조민간단체 등이 행하는 수난구조활동의 역할조정과 지휘·통제 및 수난현장에서의 지휘·통제를 위하여 지방해양경비안전본부에 광역구조본부를 두고, 해양경비안전서에 지역구조본부를 둔다. <개정 2014.11.19.>

③ 중앙구조본부, 광역구조본부 및 지역구조본부(이하 “구조본부”라 한다)의 장은 신속한 수난구조를 위하여 수난구조협력기관의 장에게 소속 직원의 파견 및 장비의 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. <개정 2015.7.24.>

④ 구조본부의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

법제처 국가법령정보센터

<<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query>> (2016.12.21. 최종확인)

36) 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제17조(현장지휘) ① 조난현장에서의 수난구조활동의 지휘는 지역구조본부의 장 또는 소방서장이 행한다. 다만, 응급의료 및 이송 등과 관련된 사항에 대하여는 관련 수난구조협력기관의 장과 협의하여야 한다.

② 제1항에 따른 현장지휘는 다음 각 호의 사항에 관하여 행한다. <개정 2015.7.24.>

1. 조난현장에서의 수난구조활동

2. 수난구조협력기관, 수난구조민간단체, 자원봉사자 등의 임무 부여와 인력 및 장비의 배치와 운용



령은 구조본부장으로 하고 있다. 이것은 상술한 바와 같이 지휘권은 지역본부장에게 있으나, 종사명령을 하여야할 의무는 반드시 기속되지 않는다고 할 수 있다. 여기서 법규정상 체계 정합성 문제가 존재한다.

다음은 종사명령 발령 요건이다. 현행 제29조 제1항에 따르면 종사명령은 ‘부득이하다고 인정할 때’에 발령하게 되어 있다. 이것은 종사명령을 어느 상황에서 발령할 것인가와 밀접한 관계가 있다. 왜냐하면 수난구호에는 조난된 사람이나 물건을 수색·구조·구난하는 모든 활동을 포함하고 있기 때문이다. 수난구호의 의미에서 추론하면 구조본부장이 수난구호 종사명령을 발령하여야 하는 ‘부득이한 때’란 조난된 사람을 구조함에 있어 인력, 장비 등의 지원이 시급하게 필요한 경우라 할 수 있을 것이다. 그렇다면 종사명령 발령요건의 ‘부득이한 때’란 인명구조에 시급한 지원이 필요한 경우에 해당할 것이다.

그런데 여기서 문제는 인명구조의 시급성을 위해 종사명령을 할 것인가의 판단여부를 현장 상황을 고려하여 재량으로 행사할 수 있도록

- 
3. 추가 조난의 방지를 위한 응급조치
  4. 사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송
  5. 수난구호에 필요한 물자 및 장비의 관리
  6. 수난구호요원의 안전확보를 위한 조치
  7. 현장접근 통제, 조난현장의 질서유지 등 효율적인 수난구호활동을 위하여 필요한 사항
- ③ 광역구조본부의 장 또는 소방본부장은 둘 이상의 지역구조본부의 장 또는 소방서장의 공동대응 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항에도 불구하고 직접 현장지휘를 할 수 있다.
- ④ 중앙구조본부의 장 또는 국민안전처의 소방사무를 담당하는 본부장은 대통령령으로 정하는 대규모의 수난이 발생하거나 그 밖에 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항 및 제3항에도 불구하고 직접 현장지휘를 할 수 있다. <개정 2014.11.19.>
- ⑤ 조난현장에서 수난구호활동에 임하는 수난구호요원, 조난된 선박의 선원 및 승객은 제1항·제3항 및 제4항에 따라 현장지휘관의 지휘·통제에 따라야 한다. <개정 2015.7.24.>
- 법제처 국가법령정보센터  
<<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query>> (2016.12.21. 최종확인)

하고 있으나, 어떠한 경우가 ‘부득이한 때’에 해당하는가에 대해 논란의 여지가 있다. 그러므로 수난구호 종사명령의 발령요건을 어느 정도는 구체화하여 발령권자의 판단여지를 담보할 수 있도록 할 필요가 있다.

이와 관련해서 수난구호 종사명령 발령방법과 절차를 보완할 필요가 있다. 왜냐하면 종사명령을 발령하는 구조본부장, 사고현장의 지휘권을 가지고 있는 지역구조본부장의 명령을 어떻게 전달할 것인가가 현재는 명확하지 않다. 이와 관련해서 현재 문제로 부상하고 있는 사항이 종사명령 이행자인지 혹은 그러하지 않은 자인지 구분할 수 없다는 것이 있다. 이 사항은 사후 정산 및 보상과 직접 연관되는 사항이므로 이에 대한 입법적 보완이 필요하다.

이상의 수난구호 종사명령 발령권자, 요건 및 방법 등에 대한 입법적 보완 사항을 정리하면 아래와 같다.

<표 3> 수난구호 종사명령 발령권자 및 발령요건

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
<p><b>제29조(수난구호를 위한 종사명령 등)</b>                      ① <u>구조본부의 장</u> 및 소방관서의 장은 수난구호를 위하여 <u>부득이하다고 인정할 때에는</u> 필요한 범위에서 사람 또는 단체를 수난구호업무에 종사하게 하거나 선박, 자동차, 항공기, 다른 사람의 토지·건물 또는 그 밖의 물건 등을 일시적으로 사용할 수 있다. 다만, 노약자, 정신적 장애인, 신체장애인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에 대하여는 제외한다.</p>	<p><b>제29조(수난구호를 위한 종사명령)</b>                      ① <u>지역구조본부의 장</u> 및 소방관서의 장은 <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하다고 인정할 때에는</u> 필요한 범위에서 <u>대통령령으로 정하는 방법으로</u> 종사명령을 할 수 있다. <u>이 경우 지역구조본부의 장 및 소방관서의 장은 종사명령 발령 후 국민안전처장관에게 그 사실을 보고하여야 한다.</u> 종사명령을 해제한 경우에도 또한 같다.</p>

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
<신 설>	1. <u>수상에서 조난된 사람의 생명·신체의 피해를 줄이기 위하여 긴급한 조치가 필요한 경우</u>
<신 설>	2. <u>수상에서 발생한 피해를 효과적으로 수습하기 위하여 특별한 조치가 필요한 경우</u>
<신 설>	3. <u>그 밖에 수난구호를 위하여 부득이한 경우</u>

<표 4> 수난구호 종사명령 발령방법

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률 시행령	일부개정안
<신 설>	<b>제28조의2(수난구호 종사명령의 방법)</b> ① 법 제29조제1항에 따라 지역구조본부의 장 및 소방관서의 장이 종사명령을 할 때에는 전화, 확성기, 사이렌 그 밖에 총리령으로 정하는 방법에 따라 동원을 명하여야 한다.
<신 설>	② 중앙구조본부의 장 또는 국민안전처 중앙소방본부장은 법 제17조제4항의 업무수행에 필요하다고 인정할 때에는 지역구조본부의 장 또는 소방관서의 장으로 하여금 총리령으로 정하는 바에 따라 종사명령서를 미리 수난구호업무 종사자에게 송달하게 하고 제2항의 방법에 따라 종사를 명할 수 있다.

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률 시행령	일부개정안
<p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>③ 제1항 및 제2항에 따라 종사명령이 발령되었을 때 수난구호업무 종사자는 지정된 일시에 종사를 명한 방송 등으로 지정한 장소에 집결하여야 한다.</p> <p>④ 특별자치시장, 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 행정시장을 포함한다), 군수 및 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 제1항 및 제2항에 따라 수난구호 종사명령이 발령된 경우에는 확성기·계시판·유선방송 또는 반상회 등의 방법을 통하여 그 종사명령의 내용을 수난구호업무 종사자에게 알릴 수 있도록 협조하여야 한다.</p>
<p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제28조의3(수난구호업무 종사명령 응소시간)</b> ① 제28조의2에 따른 수난구호업무 종사명령 응소시간은 다음 각 호의 구분에 따른 시간을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 종사명령 발령 당시 발령 지역에 있거나, 출어 중인 어선에 승선하고 있는 사람: 종사명령 발령 후 2시간</li> <li>2. 종사명령 발령 지역 및 인접 특별자치시·시·군·자치구에 있는 사람: 종사명령 발령 후 6시간</li> </ol>



수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률 시행규칙	일부개정안
<신 설>	③ 지역구조본부의 장 및 소방관서의 장은 해당 지역에 적합하도록 그 종사명령절차를 확립하고, 수난 구호업무 종사자가 자세히 알도록 하여야 한다.

## 2. 수상구호업무 종사 대상

현행 규정에 의하면 수난구호업무 종사명령 대상자는 사람 또는 단체로 되어 있다(제29조제1항). 이 규정에서 수난구호업무 종사 대상은 불특정 다수로 하고 있다는 것을 파악할 수 있다. 물론, 법률에는 이렇게 규정되어 있다고 하더라도, 실제로 현장에서 구호본부장은 수난구호업무활동을 할 수 있는 자로 한정하여 종사명령을 발령할 것이라 것을 감안하더라도 다음과 같은 문제를 발생시킬 우려가 있다.

첫 번째로서, 수난구호업무의 성격을 반영하고 있지 않다. 법률에서도 나타나 있듯이 수난구호업무는 세 가지로 구분되고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 규정은 수난구호업무활동을 하는 자를 포괄적으로 정하고 있어 어느 활동부문에 어떠한 인력과 장비를 갖춘 자를 종사하게 할 것인가를 판단하기 어렵게 되어 있다.

두 번째로서, 대규모 인력과 장비를 필요로 하는 수난구호의 경우 수난구호업무에 종사한 자를 파악하기 어려우며, 또한 수난구호업무 종사 완료 후, 종사자들에 대한 사후대책에 혼선을 초래할 수 있다.

세 번째로서, 체계적이고 효율적인 수난구호업무를 기대하기 어렵다. 수난구호업무의 성격에서 나타나듯이 수난구호업무 종사자는 각각의 성격에 따라 활동하여야 한다. 그런데 수난구호업무 종사대상에는 이

러한 성격을 반영하고 있지 않고 있어, 체계적·효율적 수난구호 활동에 지장을 초래할 수 있다.

이와 같은 수난구호업무 종사대상의 한계를 극복하기 위해서는 종사대상자를 업무성격, 내용에 따라 구분한 입법적 보완이 필요하다.

이에 관한 입법적 보완 사항을 정리하면 아래와 같다.

<표 6> 수난구호업무 종사명령 대상자

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
<p><b>제29조(수난구호를 위한 종사명령 등)</b> ① <u>구조본부의 장 및 소방관서의 장은 수난구호를 위하여 부득이하다고 인정할 때에는 필요한 범위에서 사람 또는 단체를 수난구호업무에 종사하게 하거나 선박, 자동차, 항공기, 다른 사람의 토지·건물 또는 그 밖의 물건 등을 일시적으로 사용할 수 있다. 다만, 노약자, 정신적 장애인, 신체장애인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에 대하여는 제외한다.</u></p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제29조(수난구호를 위한 종사명령)</b></p> <p>② <u>지역구조본부의 장 및 소방관서의 장은 수난구호의 특성을 반영하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 또는 단체에 제1항에 따른 종사명령을 하여야 한다. 다만, 노약자, 정신적 장애인, 신체장애인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다.</u></p> <p>1. <u>수색, 구조, 구난에 관한 업무</u></p> <p>가. <u>해당 지역에 소재하는 수난구호협력기관 및 수난구호민간단체</u></p> <p>나. <u>제7조에 따른 구조대 및 구급대</u></p> <p>다. <u>제30조에 따른 민간해양구조대원</u></p> <p>라. <u>제30조의2에 따른 수상구조사</u></p>

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
<신 설>	<p>마. 제30조의10에 따른 심해잠수사(민간해양구조대원 중 총리령으로 정하는 잠수사를 포함한다)</p>
<신 설>	<p>2. 구조된 사람의 보호, 치료에 관한 업무</p>
<신 설>	<p>가. 제7조에 따른 구급대</p>
<신 설>	<p>나. 「의료법」 제2조 제1항에 따른 의료인</p>
<신 설>	<p>다. 「의료법」 제80조제1항에 따른 간호조무사 자격을 취득한 사람</p>
<신 설>	<p>라. 「응급의료에 관한 법률」 제36조에 따른 응급구조사 자격을 취득한 사람</p>
<신 설>	<p>마. 국민안전처장관이 실시하는 구급업무에 관한 교육을 받은 사람</p>
<신 설>	<p>3. 선박 등 및 물건의 관리·사후 처리에 관한 업무: 해당 지방자치단체의 장</p>

### 3. 수난구조업무 종사명령 이행불가로서 정당한 사유

수난구조업무 종사명령을 받은 자가 종사명령에 불응할 경우 일정 금액의 벌금형을 받도록 하고 있다. 다만, 이 벌금형은 정당한 사유가



있으면 면책된다(제45조). 이와 관련해서 제29조의 수난구호 종사명령에는 어떠한 사유가 정당한 이유에 해당하는가를 정하고 있지 않다.

이것은 결국 법률에서 사인에게 의무를 부과하고 이 의무의 불이행에 대한 행정벌로서 벌금형의 처분을 함에도 불구하고, 처분의 원칙을 정하지 않고, 처분권자인 구조본부장에게 이를 판단하라는 과도한 재량권 부여와 더불어 적법적용의 원칙을 법률에서 위반하고 있다는 것이다.

이와 관련하여 현행 규정대로라면 구조본부장이 수난구호업무 종사불응자의 사유를 정당한 것인가 혹은 그러하지 않은 것인가를 판단하여야 하는데, 그 판단을 어떻게 하여야 하는가와 더불어 판단하였을 경우 그 판단이 합리적이고 공정한 것인가를 어떻게 담보할 수 있을 것인가의 문제도 있다.

이러한 법률에서 나타나는 문제를 해소하고 법률 적용에 있어 공정성·합리성·투명성을 담보하기 위해서는 현행 법률의 흠결을 보완할 필요가 있다.

<표 7> 수난구호업무 종사명령 불이행의 정당한 사유

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제29조(수난구호를 위한 종사명령 등)</b>  <u>④ 제1항에 따라 종사명령을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 지역 구조본부의 장 및 소방관서의 장에게 연기원을 제출하여 종사명령을 연기할 수 있다. 다만, 고의로 그 사유를 발생하게 한 사람은 그러하지 아니하다.</u></p>

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
<p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 질병 또는 심신의 장애가 있을 때</li> <li>2. 법률에 따라 구속 중일 때</li> <li>3. 관혼상제, 재해, 그 밖의 부득이한 사유가 발생한 때</li> </ol>

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률 시행규칙	일부개정안
<p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제10조의3(종사명령 연기원서의 제출)</b> 법 제29조제4항에 따른 수난구호업무 종사명령 연기원서는 별지 제3의2호 서식에 따르되, 다음 각 호의 구분에 따라 해당 서류를 첨부하여 지역구조본부의 장 또는 소방관서의 장에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 질병이나 심신의 장애로 인한 경우: 의사의 진단서 1부</li> <li>2. 법률에 따라 구속 중인 경우: 교도소장 또는 수사기관의 장의 확인서 1부</li> <li>3. 관혼상제, 재해, 그 밖의 사유로 인한 경우: 행정관서장이 발행한 사실증명서 또는 사실을 증명할 수 있는 서류 1부</li> </ol>

#### 4. 수난구호업무 종사명령의 종료 시점

현행 수난구호 종사명령의 발령 시점은 명확하게 언제부터라고 정해져 있지 않다. 다만, 제29조제1항에서 구조본부장이 수난구호를 위해서 필요한 인력과 장비, 그 밖의 토지·건축물 등을 사용할 수 있도록 하고 있으므로, 이를 근거로 수난구호업무 종사명령의 발령 시점으로 할 수 있다.

이와 달리 수난구호업무 종사명령은 언제 종료되는가에 관해서는 현행 규정에 정해져 있지 않으며, 유추할 수 있는 규정 또한 없다. 수난구호업무 종사명령 종료 시점이 필요한 이유로서 종사명령이 사인에게 의무를 부과함과 더불어 재산권 사용에 제한을 가져오기 때문이다.

그렇기 때문에 수난구호업무 종사명령 종료 시점에 관한 보완이 입법적으로 필요하다. 이 경우 종사명령 종료 시점은 수난구호업무 내용을 반영하여 구분할 필요가 있다. 왜냐하면 수상에서 조난된 사람 등의 수색·구조·구난과 같이 단시간을 필요로 하는 경우와 구조된 사암 등 및 물건의 보호·관리·사후처리에 관한 업무는 장시간을 필요로 하는 경우가 있기 때문이다. 아래 표는 이러한 사항을 정리하여 마련한 개정안이다.

<표 8> 수난구호업무 종사명령 종료 시점

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제29조(수난구호를 위한 종사명령 등)</b>                      ⑤ <u>지역구조본부의 장 및 소방관서의 장은 제1항 각 호의 구체적인 위험이 없어졌다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 직권으로</u></p>

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
	<p>종사명령을 해제할 수 있다. 다만, 선박 등 및 물건의 관리·사후처리에 장기간의 시간이 필요한 경우에는 종사명령 해제를 달리 정할 수 있다.</p>

### 5. 그 밖의 법률체계 정비

그 밖에 수난구호 종사명령과 이에 대한 보상규정을 구분하여 제도의 복잡성을 지양하고, 각각의 입법목적이 달성될 수 있도록 할 필요가 있다. 현행 수난구호 종사명령 규정에는 종사명령과 보상규정이 혼합되어 있다. 이 연구에서 수난구호 종사명령의 절차법적 복합 사항을 보완함으로써 현행 보상규정을 별도로 정하여 법률 간의 체계성을 확보하고, 법률 적용의 효율성을 제고할 수 있도록 하였다.

<표 9> 수난구호업무 종사명령에 대한 보상 등

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
<p>&lt;신 설&gt;</p> <p>③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 수난구호 업무에 종사한 사람이 부상(신체에 장애를 입은 경우를 포함한다)을 입거나 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함한다)한 경우에는 그 부상자 또는 유족에게 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 다른 법령에 따라</p>	<p><b>제29조의2(종사명령에 대한 보상 등)</b></p> <p>① 국가 또는 지방자치단체는 제29조 제2항 제1호 또는 제2호에 따라 수난구호 업무에 종사한 사람이 부상(신체에 장애를 입은 경우를 포함한다)을 입거나 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함한다)한 경우에는 그 부상자 또는 유족에게 보상금을 지급하여야 한</p>

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
<p>국가 또는 지방자치단체의 부담에 의한 같은 종류의 보상금을 지급 받은 사람에 대하여는 그 보상금에 상당하는 금액은 지급하지 아니한다. &lt;개정 2016.1.27.&gt;</p> <p>④ <u>구조본부의 장</u> 또는 소방관서의 장은 제1항에 따라 수난구호 업무에 종사한 사람이 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 적용대상자인 경우에는 같은 법에 따른 보상을 받을 수 있도록 적극 지원하여야 한다.</p> <p>⑤ <u>제3항 본문에 따른 보상금</u>은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하며, 그 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우 특별한 사정이 없는 한 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 보상기준을 준수하여야 한다. &lt;개정 2016.1.27.&gt;</p> <p>⑥ <u>제3항에 따라 보상금</u>을 지급받고자 하는 자는 총리령으로 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체의 장에게 신청하여야 한다. &lt;개정 2013.3.23., 2014.11.19.&gt;</p> <p>⑦ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 수난구호업무에 종사한 사람이 제5항에 따른 보상기준에</p>	<p>다. 다만, 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 부담에 의한 같은 종류의 보상금을 지급받은 사람에 대하여는 그 보상금에 상당하는 금액은 지급하지 아니한다.</p> <p>② <u>지역구조본부의 장</u> 또는 소방관서의 장은 제29조 제2항 제1호 또는 제2호에 따라 수난구호 업무에 종사한 사람이 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 적용대상자인 경우에는 같은 법에 따른 보상을 받을 수 있도록 적극 지원하여야 한다.</p> <p>③ <u>제1항 본문에 따른 보상금</u>은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하며, 그 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우 특별한 사정이 없는 한 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 보상기준을 준수하여야 한다.</p> <p>④ <u>제1항에 따라 보상금</u>을 지급받고자 하는 자는 총리령으로 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체의 장에게 신청하여야 한다.</p> <p>⑤ 국가 또는 지방자치단체는 제29조 제2항 제1호 또는 제2호에 따라 수난구호업무에 종사한 사람이</p>

수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	일부개정안
해당하지 아니한 신체상의 부상을 입은 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 치료를 실시하여야 한다. <신설 2016.1.27.>	제3항에 따른 보상기준에 해당하지 아니한 신체상의 부상을 입은 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 치료를 실시하여야 한다.

이상으로 수난구호 종사명령의 개선방안에 대해 제시하였다. 각각의 개선방안은 현행 수난구호법에 있어 수난구호 종사명령의 한계를 다소나마 해소하고자 절차법적으로 문제 시 되고 있는 사항 및 종사명령 의무자의 권리보호 등과 밀접하게 관련되어 있는 부분의 개정방안을 제시하였다.

이러한 개정방안은 Rule of Law에서의 민주주의적 절차와 직접·간접적으로 관련이 있다고 할 수 있다. 또한 수난구호 종사명령의 법률적 한계를 해소할 수 있는 방안 제시는 입법보완이라는 측면은 물론, 더 나아가 수난분야에서의 안전강화에 이바지하라는 측면도 있다.

### 제 3 절 결 론

수상구조법은 크게 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫 번째는 조난선박에 탑승하고 있는 선원, 승객의 인명을 구호하는 것이고, 두 번째는 선박에 실려 있던 물품이 사고로 인하여 표류하거나 침몰하였을 경우 이것을 인양하여 처리하는 것이다. 이것을 법률에서는 조난사고로부터 “국민의 생명과 신체 및 재산 보호”로 표현하고 있다(제1조).

이러한 목적 중 법률의 내용과 구성 체계를 면밀히 살펴보면 조난사고로부터 국민의 생명과 신체보호에 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 이것은 법률을 통해 국가의 의무를 이행하기 위한 것을 표명하고

있음은 물론, 헌법에서 규정한 재해예방과 그 위협으로부터 국민보호에 근간을 두고 있다고 하겠다(헌법 제34조제6항).

여기서 수상구조법은 헌법에서 천명하고 있는 국민의 안전보호 의무를 구체화하고 있는 법제도라 할 수 있다. 이와 관련하여 수난구호법 상 수난구호 종사명령은 국민안전보호를 위한 적극행정의 역할을 수반한다고 할 수 있다.

그런데 현행의 수난구호 종사명령 규정은 국민보호라는 적극행정의 역할과 관련하여 입법적으로 미비점을 가지고 있고, 더 나아가 국민의 신체 및 생명보호를 위한 제반 규정에 있어서도 입법의 개선을 필요로 한다. 또한 수난구호 종사명령 이행자에게 인적공용부담을 지우면서도 예외 규정을 두고 있지 않아 법률적용의 적정성에 있어서도 한계를 가지고 있다. 이에 관해서는 전술한 바와 같으며, 입법적 개선 방향에 관해서도 앞에서 서술하였다.

이 연구에서는 수난구호와 관련한 여러 가지 쟁점사항 중, 종사명령에 한정하여 입법적 한계와 그 개선방안을 제시하였다. 개선방안을 마련하는 데 있어 수난구호 업무 수행기관인 국민안전처 해양경비안전본부 담당자와의 협업을 통해 제도적으로 그것도 우선적으로 보완되어야 할 사항을 검토하였다.

이러한 과정을 진행함에 있어 해양경비안전본부는 해수면에서의 조난사고로부터 국민의 생명과 재산보호의 수행자로서 그리고 의무 이행자로서의 역할의 중요성을 인식하고 있으며, 또한 이것을 체계적 시스템 하에서 추진하고자 노력하고 있다. 물론 국민의 생명과 신체 및 재산보호는 해당 담당기관의 노력만으로 이루어지는 것은 아니다. 국민 한 사람 한 사람의 안전사회구축과 안전인식의 생활화도 동반되어야 그 효과가 극대화될 수 있다.

우리사회는 세월호 침몰사고 이후 안전에 대해 재조명하고 있고, 제도적으로 미비한 부분과 필요한 부분을 하나씩 만들어 가는 진행과정

에 있다. 이 연구 또한 이러한 사회상황과 입법정책을 반영하기 위한 것이며, 수난구호법상 국민안전과 관련한 입법적 보완의 첫걸음이라 하겠다.

국민안전과 관련한 안전사회 구축 및 안전망 확보는 입법 정책적으로 최우선되어야 할 사항이다. 국가의 역할은 국민안전 보호를 위해 끊임 없이 노력하고, 제도적으로 보완되어야 할 사항과 필요한 사항을 법제화하여 국민이 안전하게 그리고 안심하고 생활할 수 있도록 하는 데 있다. 또한 사고발생 시 신속하게 대응할 수 있도록 시스템을 간소화하여 인명피해를 최소화하는 데 역점을 두어야 한다. 이것이 국가의 역할이며 책무이다.

향후 이 연구를 기반으로 수난구호에서의 국민안전강화 및 이것을 위한 입법 제도 마련의 기폭제로 활용되기를 바란다.



## 참고 문헌

### 1. 참고논문

홍정선, 행정법원론(상) 제22판, 박영사, 2014.

윤종휘 · 이은방 · 하민재 · 문정환, “민 · 관수난구조협력체계 구축을 위한 한국해양구조협회 중장기 발전방향”, 해양환경안전학회 · 해양환경안전학회 학술발표대회 논문, 2013.11.

순길태, “수난구조 업무의 효율화를 위한 민간해양구조세력의 체계적 관리에 관한 연구”, 해양환경안전학회지 Vol.21, No.4, 2015.8.

이재은, ‘세월호 사고와 바람직한 재난관리체계’, 서울행정학회포럼 25, 2014.7.

장은혜, ‘수난구조업무 종사자의 치료 및 보상 등에 관한 법제분석’, 한국법제연구원 이슈페이퍼 15-21-6, 2015.12.

송지훈 · 최정민, “행정입법에 대한 재고: 세월호 사고를 중심으로”, 한국콘텐츠학회논문지 15(11), 2015.11.

김은기, 최응렬, “해양경찰의 해양사고 대응능력 향상 방안-법제도적 개선방안을 중심으로-”, 한국해양경찰학회보, 한국해양경찰학회, 제6권 제1호 통권 제10호, 2016.4.

김명길, “인적 공용부담법리의 문제”, 고시연구사, 고시연구 22(9), 1995.9.

### 2. 대법원 판례

대법원 2015. 11. 12. 선고 2015도6809

### 3. 참고사이트

법제처 국가령정보센터

<<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&section=&tabNo=&query>>

<<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=173241&lsId=&viewCls=lsRvsDocInfoR&chrClsCd>>

뉴스1, 부상 세월호 민간잠수사에 대한 보상금 턱없이 낮게 책정,

<<http://news1.kr/articles/?2847307>>

総務省行政管理局 法令データ提供システム 「水難救護法」,

<<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/indexsearch.cgi>>

「自衛隊法」,

<<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/indexsearch.cgi>>

石川県 海上災害対策計画,

<[http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaikeikaku/documents/28jiko\\_kaijyousaigai.pdf#search](http://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaikeikaku/documents/28jiko_kaijyousaigai.pdf#search)>

島根県 海難等事故災害対策計画,

<[http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai\\_info/bousai\\_shiryo/huusuiigai.data/](http://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai_shiryo/huusuiigai.data/)>

DMAT 사무국 <<http://www.dmat.jp/>>