



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학석사 학위논문

다중이용선박의 안전관리에 관한 입법론적 연구

A study on legislation of management of
safety for Common Available Ships



지도교수 정영석

2020년 8월

한국해양대학교 대학원

해사법학과

서영교

본 논문을 서영교의 법학석사 학위논문으로 인준함.

위원장 : 정 대 (印)

위원 : 김 인 유 (印)

위원 : 정 영 석 (印)



2020年 7月

한국해양대학교 대학원

목 차

제 1 장 서 론	1
I. 연구의 목적	1
II. 연구의 범위 및 방법	3
제 2 장 다중이용선박에 대한 이론적 고찰	6
I. 다중이용선박의 정의 등	6
II. 다중이용선박의 해양사고 분석	11
1. 해양사고의 정의	11
2. 다중이용선박의 해양사고 현황	12
3. 다중이용선박의 해양사고 원인	15
4. 다중이용선박의 해양사고 특성	18
III. 소 결	22
제 3 장 다중이용선박의 안전관리 제도	24
I. 안전관리 실태 분석	24
II. 안전관리 법령 분석	32
1. 해양사고 관련 법령 분석	32
2. 선종별 안전관리 법령 분석	40
III. 안전관리에 대한 문제점 도출	43
1. 안전 관리상 문제점	43
2. 법적 문제점	54
IV. 소 결	71
제 4 장 다중이용선박 안전관리의 입법론적 해결방안	73
I. 안전제도 통합을 위한 특별법 제정의 입법 방향	73

Ⅱ. 특별법 제정의 한계점	74
Ⅲ. 안전관리 특례입법을 위한 설문 조사와 결과 분석	76
Ⅳ. 안전관리 특별법(안)의 성격 및 실익	82
Ⅴ. 특별법(안)의 주요 내용	83
Ⅵ. 소 결	85
제 5 장 결 론	87
參 考 文 獻	92
< 초 록 >	9
< 부 록 > 1. 다중이용선박 안전관리 특별법(안)	9
2. 설문지	110

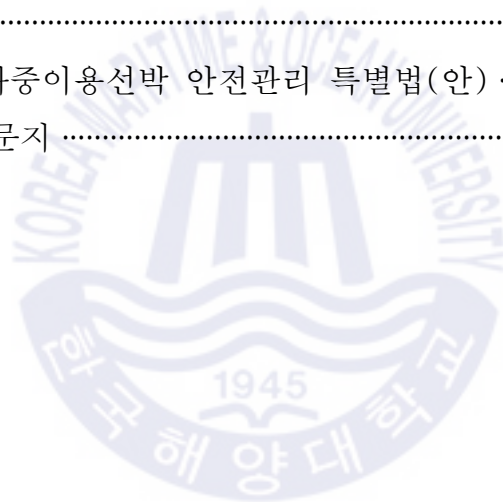


표 목차

표 - 1 <선박 등 대상의 법적 정의>	8
표 - 2 <다중이용선박의 정의 및 범위>	10
표 - 3 <다중이용선박의 해양사고 비율>	13
표 - 4 <다중이용선박의 해양사고 인명 피해 현황>	14
표 - 5 <다중이용선박의 사고 원인별 현황>	15
표 - 6 <다중이용선박의 사고 유형별 현황>	17
표 - 7 <취업선원 승무경력 및 연령별 현황>	19
표 - 8 <취업 선원 선종별 임금 현황>	20
표 - 9 <다중이용선박의 지역별 사고 현황>	21
표 - 10 <다중이용선박의 해역별 사고 현황>	22
표 - 11 <여객선 이용객 현황>	24
표 - 12 <여객선 선령별 현황>	25
표 - 13 <여객선 출항 통제 기준>	25
표 - 14 <지역별 유선 및 도선 현황>	27
표 - 15 <유선 및 도선의 위법행위 단속 현황>	28
표 - 16 <수상레저 활동인구 및 사업장 현황>	30
표 - 17 <선종별 음주운항 단속 현황>	32
표 - 18 <해양사고 관련 법령 현황>	32
표 - 19 <VTS별 관제 대상 선박>	37
표 - 20 <다중이용선박 등록 척수 및 이용객 현황>	43
표 - 21 <선종별 소관 법령 현황>	45
표 - 22 <전국 안전체험 교육시설 현황>	50
표 - 23 <다중이용선박 관련 법령의 목적>	54
표 - 24 <인명구조 인력 및 장비 배치 기준 비교>	57
표 - 25 <야간운항 시 구비요건 비교>	59

표 - 26 <승선정원·적재중량 등 산정기준 비교>	60
표 - 27 <안전검사·점검 등 기준 비교>	62
표 - 28 <안전 운항 기준 비교>	64
표 - 29 <안전 설비 및 제도 강화방안 비교>	67
표 - 30 <위반 행위별 양형 기준 비교>	69
표 - 31 <응답자 경력 특성>	77
표 - 32 <요소별 해양사고 원인 현황>	78
표 - 33 <안전제도별 조사 결과>	80
표 - 34 <다중이용선박의 범위 조사 결과>	81
표 - 35 <다중이용선박 관련 법령에 대한 인식 정도>	81



그림 목차

그림 - 1 <법적 정의상 선박 등의 외형>	9
그림 - 2 <다중이용선박의 외형>	11
그림 - 3 <분야별 안전체험 프로그램 시설>	50
그림 - 4 <해양경찰 안전체험 프로그램 시설>	52
그림 - 5 <해양경찰 안전체험 프로그램 시설>	58



A study on legislation of management of safety for Common Available Ships

Seo, Young Gyo

Department of Maritime Law
Graduate School of Korea Maritime and Ocean University

Abstract

According to increasing of national income, the quality of people's life has been extremely changed. It is concentrating on the healing life style which means coexistence of work and life.

Therefore, the demand of marine leisure and hobby is explosively increasing, which requires secureness of marine.

Especially, Frequency of safety accident which cause human and material damage has continuously increasing because of growth of island trip and fishing which the public does.

It has become more important that safety management to common available ships. Such as ferry, leisure ship, pilotage, fishing ship that a large number of people use, compared to general ship. We had experienced catastrophic marine accident that related law and order's specific application and separation of safety management authorities.

Currently, the problems of law and order applicated to common available ships are as follows.

① Massive existences of law purpose of safety regulations and industrial development law.

② Causing the conflict between businessmen working on common available ships, because of difference of safety management in law.

③ Causing the danger because of massive existences of business and fishery rights.

④ Decrease of safety management capacity, caused by discord between working time and night sail guide line.

⑤ Weakness in ship airworthiness, caused by discord of guideline, such as passenger limit and cargo limit.

⑥ Need of standardization of guide line in safety check and education.

⑦ Need of standardization of standard guide line, such as steps for safe sail.

These are deduced and problem of safety management is as fellow.

① Paper admissions without action on field.

② Wreck of accident management ability, cause by division of main safety management agent and unprofessional.

③ Division of safety management object and increase of danger caused by deregulation.

④ Shifting responsibility in administration caused by government who outsourced safety management to private company.

⑤ Wreck of flexible react caused by manualism.

⑥ Wreck of marine safety culture such as safety mind and survival swimming.

Therefore, this research do analysis of safety management reality and find problems, based on accident about common available ships which people easily get used to when they do leisure activities. Safety management system which is related to protection of people's life and property is separately managed by a special law, but it should be unified.

Research suggest 「A special law about safety of common available ships.」 like Fire department's 「A special law about safety management of multiplex available premises.」 which determined install and maintenance of safety facilities, fire danger appraisal, fire damage insurance of multiplex available premises to protect people's life and property from fire and etc.

Especially safety part should be pointed on uniformization, enhance by special legislation which is legally distinguished from unify of management of common available ships, support for revival of the industry.

As a method of study, stipulate definition and range of terms about common available ships, find reason and specialness of common available ships accident compared to normal ship. According to these, evaluate risk of common available ships by questionnaire survey technique to people who work in KCG education academy.

Configuration of survey which is made of 12 categories is as fellow. 3 categories to find out worked year, department. 4 categories to find out main reason of marine accident which is divided human, material, legal things. 5 categories about installation of ship location sending device and area of marine

control for safety reinforcement which is needed in current law.

Main contents of 「A special law about safety of common available ships.」 is as follow.

First, systemic management by establish and implementation of common available ships safety management guide line.

Second, marine accident protection by unifying and enhance of safety management guide line and same applying on same kind of ships.

Third, decrease of hazard by securing universality of safety management guide line.

Fourth, enhance of safety regulations such as VTS control, GPS system,

Fifth, effectiveness of modality by unifying punishment standards. Goal of this law is improvement of common available ships safety management. For this, there is need of systemic management by unifying human, material, law. It will let people, material protection safe from accidents caused by common available ships.

As a human fact, suggest education of sailor, object and area of emergency reaction, as a material fact, limit of ship's usage year, regulation about max passenger and cargo.

Also as a law fact suggested legal basis of VTS target, location report during sail, GPS system installation.

Since 2014 Sewol-ho disaster make us change, but still not enough to meet demand level of people about disaster.

But since 2015, policy is proceeded by government, and it is working on enhance of disaster prevention, enhance of inspection by input of private specialists, making guide line for disaster. As one of these effort, securing of field working by special law act, is needed. Because it is duty of nation.

제 1 장 서 론

I. 연구의 목적

해양레저 및 취미 활동은 바다에서 선박 또는 수상레저기구를 활용하여 일반 국민이 즐기는 생활 여가활동을 말하며, 국민소득 증가와 일과 삶의 양립으로 인한 국민 삶의 질 변화로 해양에서의 레저와 취미·여가 등의 수요가 폭발적으로 증가하고 있다.

이에 따른 안전사고의 발생 빈도도 지속적으로 증가하고 있으며, 인명 피해와 재산 손실이 급격히 증가하고 있는 추세이다.

해양레저 등 활동에 사용되는 선박 또는 수상레저기구 중 일반적으로 쉽게 접근하여 2인 이상의 다수가 유람·레저·취미활동으로 사용하는 선박과 수상레저기구를 다중이용선박이라고 실무적으로 통칭 사용하고 있다.

다중이용선박의 선종으로는 여객선, 유선, 도선, 낚시어선, 레저선박 등이 있으며 각 선종별 소관 부처 및 안전관리는 각 개별법에 의하여 분산관리 되고 있다.

동일 또는 유사한 선박의 외형과 기능을 가지고 사용 목적에 따른 다양한 선종으로 분류하여 각 선종별 개별법에 의하여 관리 되어지고 있다.

이에 따른 안전관리의 기준과 적용 또한 각 개별법에 따라 상이하게 적용 되어 현장에서는 법 집행상의 문제점과 각 선종별 사업자·종사자 및 이용자들의 불만과 혼란이 초래되고 있는 것이 오늘의 현실이다.

특히, 다중이용선박의 해양사고 발생 현황과 원인은 일반 선박과는 다른 특성을 보이고 있고 일반선박 대비 사고 발생을 또한 높아 다중이용선박에 대한 안전관리 등 정책의 방향은 기존 선박의 안전관리정책으로는 한계가 분명 존재한다.

이것은 우리가 과거 여객선 등 다중이용선박의 대형 해양사고를 통하여 아픈 경험을 하였다.

1) 표-4 <다중이용선박의 해양사고 인명피해 현황> 참조.

2014년 4월 16일 세월호 전복사건²⁾은 국민의 심각한 후유증과 사고 진실 규명이라는 과제가 아직도 진행중에 있으며 여객선에 대한 안전관리 정책이 많은 분야에서 변화되었으며 특히, 국가 안전 대진단³⁾이라는 정책의 수립과 시행으로 국민의 생명과 재산 보호라는 해양에서의 안전 확보는 강화되고 있으나 아직도 부족한 점이 많다.

따라서, 본 연구에서는 일반 국민이 해양에서 취미, 여가, 레저 활동 시 손쉽게 이용하는 여객선, 유선, 도선, 낚시어선 등 다중이용선박에 대한 해양사고를 중심으로 안전관리 실태를 분석하고 현행 선종별로 관리하고 있는 각 개별법과 해양 관련 법령의 규정을 분석하여 그 문제점을 도출하여 현재, 분산된 안전관리 체계하에서 생기는 안전관리상 문제점과 제도의 개선방안으로서 특별법 제정을 제안하는 것이다.

즉, 화재 등 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 다중이용업소의 안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 화재위험평가, 다중이용업주의 화재배상 책임보험에 필요한 사항을 정하여 공공의 안전과 복리증진을 목적으로 한 소방청의 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법⁴⁾」과 같은 가칭, 「다중이용선박의 안전에 관한 특별법」을 다중이용선박에 대해서도 도입을 하자는 것이다.

-
- 2) 2014년 4월 16일 인천에서 제주로 향하던 여객선 세월호가 진도 병풍도 인근 해상에서 침몰하면서 승객 304명(전체 탑승객 476명중 299명 사망, 5명 실종, 172명 생존)이 사망·실종된 대형 참사다. 검경합동수사본부는 2014년 10월 세월호의 침몰 원인에 대하여 ① 화물 과적 및 고박 불량 ② 무리한 선체 증축 ③ 조타수의 조타 미숙 등으로 사고가 발생한 것으로 발표했다. 이후 2017년 3월 '세월호 선체조사위원회 특별법'이 합의되면서 세월호 선조위가 출범했고, 이에 세월호 인양과 미수습자 수습·수색 등이 이루어졌다. 또한, 해양안전심판원 특별조사부에서는 '여객선 세월호 전복사고 특별조사 보고서'를 통하여 사고의 원인과 제도개선 등을 제시하였고, 한국해양수산개발원에서는 '연안여객선 안전관리 혁신 방안 후속조치 연구'로 해상교통의 안전관리에 관한 해외 우수제도와 국내 안전관리 체계 혁신 방안 등을 제시하였다.
 - 3) 2015년 국민 참여를 통한 안전정책으로 국가사회 전반의 안전사고와 대규모 재난 예방을 목적으로 국민안전처에서 실시한 정책. 현장 중심의 안전관리를 위해 정부 부처와 지자체, 공공기관 및 민간전문가 등 안전관리 핵심주체들이 모두 참여하는 선제적인 예방활동으로 전 국민이 참여하는 안전신고와 민간전문가, 공무원, 공공기관 직원 등으로 구성된 민관 합동점검, 시설의 소유자 또는 관리자가 소관 부처에서 작성·배포한 자체점검표에 따라 점검을 실시하는 자체점검 등이 주요 내용이다.
 - 4) 화재 등 재난이나 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 다중이용업소의 소방시설·안전시설 등의 설치·유지와 안전관리·화재위험 평가에 필요한 사항을 정한 법률(제15,809호, 소방청).

특히, 다중이용선박의 안전 관리주체의 통합과 안전관리에 대한 규제와 해당 산업의 진흥에 관한 지원 등을 법령상 분리하여 안전 분야는 특별 입법을 통하여 단일화 및 기능 강화에 역점을 두어야 할 것이다.

II. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 다중이용선박, 즉 여객선, 유선 및 도선, 낚시어선과 4종의 동력수상레저기구에 대하여 용어의 정의와 범위를 규정하고 이들 선박의 해양사고 통계를 중심으로 분석하여 현재 적용되고 있는 각개별 법령상의 상이점을 분류하여 문제점을 도출하고, 현재 해양경찰관중 해양경찰교육원에 근무하는 자⁵⁾를 대상으로 설문 조사기법에 따른 다중이용선박의 안전관리 리스크를 분석하여 현행 규정의 타당성을 검토하고 나아가 특별법의 제정 및 안전규정의 신설 등 입법 방향과 그 안을 제시하는 것이다.

이러한 목적을 위하여 아래와 같이 본 연구의 범위 및 방법을 정하였다.

현장에서는 다중이용선박은 다양한 선종으로 운용되고 있으며 각 개별법에 의거 면허와 신고 등으로 손쉽게 법 테두리 안으로 진입하여 운영되고 있다.

여객선, 유선, 도선, 낚시어선, 레저선박, 차도선, 카페리선, 화객선, 유람선, 모터보트 등 현장에서는 개념이 혼재 또는 편의상 용어로 분류하여 사용되고 있어 혼돈을 야기하고 있다.

「선박법」 등 해사 관련 법령에서는 다중이용선박의 법적 정의는 존재하지 않으며, 본 연구에서는 일반적으로 다수의 대중이 이용하는 다중이용선박 중 여객선, 유선, 도선, 낚시어선, 레저선박을 대상으로 한정하고 각 개별법상 안전관리의 한계와 문제점의 고찰을 그 연구 범위로 하였다.

즉, 일반 선박의 해양사고 대비 다중이용선박의 해양사고 현황과 그 원

5) 해양경찰교육원은 해양경찰관의 신입교육과 기성 해양경찰관의 보수교육을 담당하고 있으며, 근무요건으로는 경위 이상 경찰공무원 또는 6급 이상의 일반직 공무원으로써 담당할 분야와 관련된 실무·연구 또는 강의경력이 3년 이상인 사람으로 교수요원의 자격을 규정하고 있다.(「교수 및 교안 관리규칙」 제8조(교수요원의 자격 기준), 해양경찰교육원 예규 제 36호).

인을 중앙해양안전심판원 등 정부 통계를 활용하여 분석하고 특이성을 도출하여 그 개선방안을 연구하였다.

현행 다중이용선박의 안전관리 실태와 선종별 다중이용선박의 안전 관련 법령을 대상으로 안전관리상 문제점과 법적·제도적 문제점을 검토하여 각 개별법상 법 균형성을 확보하기 위한 기준과 안전 확보를 위한 통일된 표준안 마련의 필요성과 그 개선방안을 연구하였다.

또한, 우리나라 해양사고 관련 해사 법령 분석으로 다중이용선박의 안전 관리에 필요한 신설 규정의 내용과 적용 범위 확대의 필요성을 살펴보았다.

다중이용선박의 안전관리 제도의 입법론적 해결방안인 특별법 제정의 한계점을 분석하여 법적 안정성 확보와 안전 규제 강화에 따른 관련 집단의 저항 등 입법적 문제점 해소를 위한 그 개선의 해결 방향을 제시하였다.

이러한 입법론적 한계를 최소화하기 위하여 해양 안전 최 일선에서 근무하고 현재는 해양경찰교육원에 근무 중인 직원을 대상으로 다중이용선박의 해양사고 주요 원인과 안전관리상의 문제점 등을 설문 조사기법에 의하여 실시하고 분석하여 특별법의 법적 성격과 그 실익을 연구하였다.

이러한 결과를 도출하기 위하여 본 연구는 아래와 같은 순서로 전개하였다.

제1장에서는 서론으로서 본 연구의 목적과 그 범위 및 방법에 대하여 제시하였다.

제2장에서는 다중이용선박의 해양사고에 대한 통계적 고찰로 해양사고의 일반 현황과 대비하여 다중이용선박의 사고 원인과 특성에 대하여 연구하였다.

제3장에서는 현재 다중이용선박의 안전관리 제도 실태를 분석하고 선종별 다중이용선박의 안전관리 법령을 검토하여 해양사고 관련 법령과 제도를 살펴서 법적·제도적 관점에서의 문제점을 도출하였다.

제4장에서는 다중이용선박 안전관리제도의 입법론적 해결방향을 제시하고 각 개별법에 분산된 안전관리 규정을 통합하여 필요한 신설 규정과 이에 대한 실효성 확보를 위하여 해양경찰교육원에 근무 중인 경찰관 대상

으로 설문 조사에 의거 내용의 타당성을 연구하였다.

또한, 다중이용선박의 안전관리에 필요한 특별법에 포함되어야 할 주요 내용과 그 성격 및 실익을 연구하였다.

제5장에서는 결론으로서 이상의 연구결과를 요약 및 정리하여 입법론적으로 특별법의 제정과 그 주요 내용을 연구하였다.



제 2 장 다중이용선박에 대한 이론적 고찰

I. 다중이용선박의 정의 등

1. 다중이용선박의 정의

다중이용선박에 대한 법령상 정의는 마련되어 있지 않으며 다만, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에서 ‘다중이용업’이란 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난 발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 것으로 대통령령으로 정하는 영업으로 규정하고 있고, 「실내공기 질 관리법」에서의 ‘다중이용시설’이라 함은 불특정 다수인이 이용하는 시설을 말한다로 규정되어 단순히 불특정 다수가 이용한다는 내용만 포함하고 있다.

또한, 「형법」상 다중불해산죄나 특수폭행죄 등에서의 다중의 의미⁶⁾도 위와 같다.

2014년 법무부가 발의한 「다중인명피해범죄의 경합범 가중에 관한 특별법」(안)⁷⁾에서는 2명 이상 사망의 결과를 야기한 범죄를 다중인명 피해범죄로 규정하고 있다.

이상에서 보는 바와 같이, 다중이용이라는 정의는 각각의 필요에 따라 양적·질적 개념으로 혼용하여 사용 되어지고 있다.

미국의 경우에는 입법적으로 다중인명피해 안전사고에 대한 보고의무가 부가되는 대형해난을 6인 이상의 인명손실로 규정한 연방 해상법의 규정에 다중에 대한 양적 개념을 전제하고 있다.

또한, 해양경찰청에서는 5명 이상 인명사고를 대형사고⁸⁾로 분류하고 있다.

6) 다중이라 함은 단체를 이루지 못한 다수인의 집합을 말하는 것으로 2인 이상이라고 하여 무조건 다중이라 볼 수는 없다(대법원 2006. 2. 10. 선고 2005도174 판결).

7) 세월호 침몰 사건과 같이 과거 다수인의 생명 침해 결과를 야기한 중대범죄가 발생하였음에도 책임에 상응하는 엄정한 처벌이 이루어지지 못하여, 고의·과실로 2인 이상의 생명을 침해한 경우 각 죄에 정한 형의 장기를 모두 합산하여 가중처벌하고 유기형의 상한을 100년까지 선고할 수 있도록 처벌을 대폭 강화한 입법 특례(안).

8) 해양경찰청 훈령 제151호 「구조본부 구성 및 운영 등에 관한 훈령」 제 6조(운영 기준) 제

1) 다중과 이용

다중은 사전적 의미로 각자의 정체성을 가지며 개별적으로 행동하고, 특정한 사안에 동의할 때 개별성을 유지하면서 공동으로 행동하는 사람들이다.

단순히 많은 수의 일반인들을 지칭하는 ‘대중(大衆)’⁹⁾과는 다르고, 동일한 목적의식을 가진 사람들인 ‘민중(民衆)’¹⁰⁾과도 구분되는 개념이다.

다수의 이용자인 승객, 즉 선박 이용에 필요한 운항직원과 사무 행정 등 승무원을 제외한 2명 이상의 해상 운송과 유람 및 레저 등의 목적으로 선박을 이용하는 다수라는 질적·양적 개념으로 한정할 수 있다.

‘2인 이상’이란 제한은 「다중인명피해범죄의 경합범 가중에 관한 특별법」(안)에서의 정의와 선박과 수상레저기구가 통상적으로 2인 이상의 다수, 즉 다중이 이용 가능하도록 설계 및 구성이 되어 있기 때문이다.

‘이용’¹¹⁾ 또한 다중의 의미에 포함되어 있는 공동으로 행동하는 사람들이 해양에서의 운송과 유람 및 레저 등의 목적으로 선박을 이용하는 것으로 설명할 수 있다.

2) 선박

‘선박’이라 함은 일반적으로 배를 의미하며 사전적 의미로 사람이나 짐 따위를 싣고 물 위로 떠다니도록 나무나 쇠 따위로 만든 물건으로 모양과 쓰임에 따라 보트, 나룻배, 기선(汽船), 군함(軍艦), 화물선, 여객선, 유조선 등으로 나눈다.

하지만 선박 구분은 추진동력의 종류에 따라 기선과 범선으로 나누고 추진동력이 없는 부선으로 분류(선박법 제1조의2)하고 있다.

또한, 용도에 따라 어선, 상선, 화물선, 여객선, 유조선, 예인선, 기타 선으로 분류한다.

배로서의 외형과 추진기관을 장착한 동력수상레저기구인 모터보트, 세일

1항 별표 2의 구조본부 운영 기준상 대응 1단계.

9) 지위·계급·직업·학력·재산 등의 사회적 속성을 초월한 불특정 다수의 사람들로 이루어진 집합체(네이버 지식백과).

10) 정치적·문화적·경제적 지배 관계에서 종속계급·피지배계급에 속하는 역사의 주인이 되지 못한 사회적 실체(네이버 지식백과).

11) 다른 사람이나 대상을 자신의 이익을 채우기 위한 방편으로 씀(네이버 지식백과).

링요트, 수상오토바이, 고무보트, 스쿠터, 호버크래프트 중 모터보트, 세일링요트, 수상오토바이, 고무보트는 외형상 선박과 유사할 뿐만 아니라 그 기능과 성능도 유사하다.

표 - 1 <선박 등 대상의 법적 정의>

구 분	정 의	관계법령	비 고
선 박	·수상 또는 수중에서 항해용으로 사용하거나 사용될 수 있는 것*	선 박 안 전 법	·선외기를 장착한 것을 포함
	·이동식 시추선·수상호텔 등 해양수산부령이 정하는 부유식 해상구조물**		
	·물에서 항행수단으로 사용하거나 사용할 수 있는 모든 종류의 배***	해 사 안 전 법	·물 위에서 이동할 수 있는 수상항공기와 수면비행선박을 포함
수상 레저 기구	·수상레저활동에 이용되는 선박이나 기구로서 대통령령이 정하는 것	수상레저 안 전 법	
동력 수상 레저 기구	·추진기관이 부착되어 있거나 추진기관을 부착하거나 분리하는 것이 수시로 가능한 수상레저기구로서 대통령령이 정하는 것		·6종

그림 - 1 <법적 정의상 선박 등의 외형>

선박	항해용*	해상 구조물**	항행 수단용***
			
수상 레저 기구	수상스키	패러세일링	조정
			
	카약	수상자전거	노보트
			
동력 수상 레저 기구	모터보트	세일링요트	수상오토바이
			
	고무보트	스쿠터	호버크래프트
			

3. 다중이용선박의 범위

다중이용선박은 선박안전법상 13인 이상의 여객을 운송할 수 있는 선박인 여객선¹²⁾과 13인 미만의 여객을 운송하는 선박 중 다중인명 사고 방지를 위한 관계 법령에서 규정한 불특정 다수 이용객을 대상으로 운항하는 유선·도선과 낚시어선¹³⁾ 및 동력수상레저기구 중 레저선박¹⁴⁾(모터보트, 세일링요트, 수상오토바이, 고무보트)로 한정하였다.

표 - 2 <다중이용선박의 정의 및 범위>

선종	정의	관련법령	비고
여객선	· 13인 이상의 여객을 운송할 수 있는 선박	선박안전법	
유선	· 수상에서 고기잡이, 관광, 그 밖의 유락을 위하여 사람을 승선시키는 선박	유선 및 도선사업법	· 해운법 미적용
도선	· 내수면 또는 대통령령으로 정하는 바다 목에서 사람을 운송하거나 사람과 물건을 운송하는 선박	유선 및 도선사업법	· 해운법 미적용
낚시어선	· 어선으로서 낚시어선업에 쓰이는 어선	낚시 관리 및 육성법	· 어선법에 따라 등록
동력수상 레저기구 (레저선박)	· 추진기관이 부착되어 있거나 추진기관을 부착하거나 분리하는 것이 수시로 가능한 수상레저기구로서 대통령령이 정하는 것	수상레저 안전법	· 모터보트, 세일링요트, 수상오토바이, 고무보트

12) 카페리선, 화객선, 유람선, 내·외항 정기·부정기 여객선 등 여객의 수송을 목적으로 하는 선박.

13) 어선 가운데 낚시객을 승선시켜 낚시영업에 종사하는 어선(낚시객을 승선시키지 않고 일반 어업에 종사하는 어선으로 분류).

14) 해양경찰청에서 발간하는 해상조난사고 통계연보에서 '레저선박'으로 분류하여 통계를 처리하고 있음(해상 조난사고 통계연보는 해양경찰청 소관 국내외 해상에서의 선박사고 발생 현황 및 사고 전반에 대한 통계로서 해양경찰의 해양안전정책 수립 및 학술연구의 기초 자료로 활용하고 있음).

그림 - 2 <다중이용선박의 외형>

여객선	유선	도선	낚시어선
			
레저선박(동력수상레저기구중 4종)			
모터보트	세일링요트	수상오토바이	고무보트
			

II. 다중이용선박의 해양사고 분석

1. 해양사고의 정의

‘해양사고’라 함은 해양에서 선박의 운용과 관련하여 발생한 사고로 ① 선박의 구조·설비 또는 운용과 관련하여 사람이 사망 또는 실종되거나 부상을 입은 사고 ② 선박 운용과 관련하여 선박 또는 육상·해상 시설에 손상이 생긴 사고 ③ 선박이 멸실·유기되거나 행방불명 된 사고 ④ 선박의 충돌·좌초·전복·침몰이 있거나 조종이 불가능하게 된 사고 ⑤ 선박의 운용과 관련하여 해양오염 피해가 발생한 사고¹⁵⁾를 말한다.

이러한 해양사고에 대한 개념은 국제기준(IMO Res. MSC. 255(84))의 정의와 동일하다.

사고의 종류는 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 사무처리요령 제13조(사고의 종류)에 의거 ① 선박에 손상이 생긴 경우 ② 선박에 손상

15) 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」(법률 17,059호) 제2조(정의) 제1호 참조.

이 거의 없이 선박 이외의 시설에 손상이 생긴 경우 ③ 부유물 감김 ④ 운항저해의 4가지로 분류하며 본 연구에서는 선박 손상으로 인하여 인적·물적 피해 및 해양환경오염이 발생한 경우로 한정하고, 충돌·좌초·전복·침수·화재사고를 해양경찰에서는 ‘5대 주요 해양사고’¹⁶⁾ 유형으로 정의하여 집중적으로 안전관리를 실시하고 있으므로 해양경찰청에서 매년 발간되는 ‘해상조난사고 통계연보’¹⁷⁾와 해양수산부 중앙해양안전심판원의 ‘해양사고 통계와 사고사례’¹⁸⁾를 근거로 하여 연구하였다.

또한, 해양사고 발생 원인에 대하여서는 정비 불량·운항 부주의·기상악화·관리소홀·화기취급 부주의·기타로 통계를 작성하여 안전관리를 하고 있다.

그러나 해양사고에 대한 국가 공식통계처리기관인 중앙해양안전심판원은 여객선, 화물선, 어선, 유조선, 예선, 기타 선박으로만 선종을 구분하고 있어 선종별 구분에 대한 통계는 해양경찰청의 ‘해상조난사고 통계연보’에 의거 구분하였다.

2. 다중이용선박의 해양사고 현황

1) 발생 현황

최근 8년간 바다에서 발생한 해양사고는 연 평균 2,000건에 2,203척으로 발생률은 2.8%이며, 인명피해 역시, 사망 114명, 실종 50명에 이르고 있다.

이중 어선이 연 평균 1,515척 발생(69%)으로 압도적으로 높다.

다중이용선박의 최근 8년간 해양사고 발생률은 전체 선박에서의 연 평균 26.3%로 다중이용선박 등록 척수 대비 발생률은 9%로 일반 선박의 발생률 2.8%보다 3.2배 높다.

뿐만 아니라, 2011년 이후 매년 지속적으로 증가 추세에 있어, 그 위험성에 대

16) 해양경찰청 해양수색구조지침 및 해상조난사고 통계관리 시스템 운용 표준 가이드라인에서 지정 운영 중이며 2020년부터는 침몰을 포함하여 6대 사고를 중점 관리하고 있음.

17) 해양경찰청에서 발간하는 해상조난사고 통계연보는 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제2조 및 「통계법」 제18조와 제27조에 근거한 국가승인 통계로 2006년 통계청에서 승인(제155,007호).

18) 해상에서의 선박 관련 사고에 대해서는 2008년 이후로는 해양안전심판원이 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 해양사고와 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제2조 제5호에 따른 조난사고를 통합하여 사고 발생일 기준으로 작성하고 있다.

한 경각심과 현 안전관리 시스템의 전반적인 재검토가 요구된다.

표 - 3 <다중이용선박의 해양사고 비율>

(단위 : 척, %)

구 분		다중이용선박(B)					일 반 선박(A)	비 율 (B/A)
		소 계	여객선	유선 도선	낚시 어선	레저 선박		
연 도	계	4,734	270	123	1,295	3,046	13,294	26.3
2011	1,750	261	12	8	107	134	1,489	14.9
2012	1,632	329	25	11	109	184	1,303	20.2
2013	1,052	250	17	5	79	149	802	23.8
2014	1,418	300	34	11	87	168	1,118	21.2
2015	2,740	737	56	21	207	453	2,003	26.9
2016	2,839	836	60	24	209	543	2,003	29.4
2017	3,160	996	32	20	266	678	2,164	31.5
2018	3,437	1,025	34	23	231	737	2,412	29.8

다중이용선박을 선종별로 보면, 레저선박 64%, 낚시어선 27%, 여객선 6%, 유선 및 도선 3% 순으로 발생 되었다.

이는 최근 수상레저와 낚시의 이용객 증가¹⁹⁾에 따라 사고 발생도 급격히 증가하고 있으며, 특히 레저선박의 연료고갈 등 경미사고가 급격히 증가하고 있다.

2) 인명 피해 현황

다중이용선박의 인명 피해는 연 평균 11명 사망, 0.8명 실종, 149명 부상

19) 2018년 낚시어선 이용객은 422만 명으로 2014년 246만 명 대비 약 2배 증가하였다.(2019 해양경찰 백서, 159쪽).

으로 통계적 추이 또는 특이성을 분석하기는 어렵다.

표 - 4 <다중이용선박의 해양사고 인명 피해 현황>

(단위 : 명)

구 분		계	여 객 선	유선·도선	낚시어선	레저선박
사 망	2015	20	2	0	17	1
	2016	1	0	0	0	1
	2017	22	0	0	16	6
	2018	1	0	0	1	0
	연 평균	11	0.5	0	8.5	2
총 실	2015	3	0	0	3	0
	2016	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0
	연 평균	0.8	0	0	0.8	0
부 상	2015	207	60	108	31	8
	2016	88	6	0	69	13
	2017	200	35	36	79	50
	2018	100	50	1	41	8
	연 평균	148.7	37.8	36.3	55	19.6

* 통계 신뢰도 확보를 위해 2015년 이후로 처리(2014년 세월호 사고자(304명) 감안)

그러나 일단, 사고 발생 시 인명피해는 크며 해양 레저문화 확대에 따른 활동자 증가로 부상자가 늘고 있다.

다중이용선박 이용객은 지속적으로 증가하고 있으나, 유선 및 도선의 경우에는 2017년 이후 유선은 감소 추세이고, 도선은 연육교 준공으로 일부 도선 항로가 폐업하여 전체 이용객은 감소²⁰⁾하고 있는 실정이다.

20) 2016년 1,592만 명 대비 2018년 1,249만 명으로 감소(2019 해양경찰 백서, 158쪽).

3. 다중이용선박의 해양사고 원인

1) 원인별 분석

다중이용선박의 해양사고 발생 주요 원인은 정비 불량 54.8%, 운항 부주의 26.3%로 나타나, 일반 선박의 주요 원인과 동일한 인적 과실이 대부분을 차지하고 있다.

표 - 5 <다중이용선박의 사고 원인별 현황>

(2018년 기준 3년 통계)

구 분		여 객 선	유선·도선	낚시어선	레저선박
연 평균 (%)		42(4.4)	22(2.3)	241(25.2)	652(68.1)
정비 불량	524(54.8)	35	26	385	1,127
운항 부주의	252(26.3)	74	33	296	354
기상 악화	39(4.1)	6	4	8	100
관리 소홀	65(6.8)	8	2	13	172
화기 부주의	3(0.3)	2	1	4	2
연료 고갈	59(6.2)	0	1	6	166
적재 불량	1(0.1)	0	0	0	1
재질 불량	2(0.2)	0	0	1	5
기 타	12(1.2)	1	0	7	27

특히, 관리 소홀 및 연료 고갈이 13%로 전형적인 인적 과실에 의한 사고

가 발생하고 있으며 이에 대한 안전점검과 사전 예방 교육의 강화와 현장 입장·입검의 정확한 집행이 강력히 요구된다.

또한, 선종별로 보면 레저선박이 68.1%, 낚시어선 25.2%, 여객선 4.4%, 유선 및 도선 2.3% 순으로 발생하고 있어, 레저선박과 낚시어선에 대한 안전 관리 강화와 해양레저 및 취미를 즐기는 일반 국민에 대한 바다안전 교육과 홍보 강화 등이 필요한 것으로 분석된다.

2) 유형별 분석

유형별로는 기관 손상 25.9%, 추진기 손상 22.9%, 부유물 감김 12.9%, 운항 저해 12.1% 등의 순으로 발생하였다.

이는 기관 손상 26.8%, 충돌사고가 22.8%로 일반 선박과는 그 유형에 있어서는 차이가 난다.

다중이용선박은 대체로 노후가 심하여 기관 및 추진기 등 선박 설비의 고장이 높고, 연안에서 주로 운항함으로 부유물 감김과 추진기에 이물질에 의한 손상이 많이 발생한 것으로 분석된다.

다중이용선박의 5대 해양사고는 15.2%로 일반선박의 37.2% 대비 현저히 낮은 편이다.

이것은 대체로 연안 가까운 해역에서 유람 또는 취미 활동을 즐기고 선박 종사자들이 해상경력이 오래되어 충돌이나 전복 등 대형사고에 대한 대응능력과 안전에 대한 인식이 높은 것으로 분석된다.

그리고 다중이용선박은 주간운항이 주된 영업시간으로 상대적으로 야간 운항에 따른 위험 요소가 낮아 보인다.

표 - 6 <다중이용선박의 사고 유형별 현황>

(2018년 기준 3년 통계)

구 분		여 객 선	유선·도선	낚시어선	레저선박
연 평균 (%)		42(4.4)	24(2.5)	240(25.1)	651(68)
총 돌	62(6.5)	26	9	91	61
좌 초	52(5.4)	15	5	58	79
전 복	23(2.4)	0	6	0	64
화 재	6(0.6)	2	2	8	5
침 물	3(0.3)	0	1	0	8
침 수	55(5.7)	3	3	32	128
방향 상실	12(1.3)	0	1	0	34
인명 사상	2(0.2)	1	1	0	3
해양 오염	1(0.1)	2	0	0	0
기관 손상	247(25.9)	26	24	282	410
추진기 손상	219(22.9)	2	0	40	615
키 손상	28(2.9)	6	2	53	24
부유물 감김	123(12.9)	38	18	137	175
운항 저해	116(12.1)	2	1	18	327
기 타	8(0.8)	3	0	1	21

4. 다중이용선박의 해양사고 특성

1) 취약한 시장구조와 열악한 사업주 경영 등 안전 환경 저조

국민소득의 증가에 따른 다중이용선박에 대한 수요와 이용객 증가는 지속적인 추세²¹⁾이다.

일반 국민 등의 다중이용선박 이용은 증가하고 있지만, 항공 및 육상 등 타교통 수단에 비해 속도가 느리며 편의시설과 서비스 부족, 단위 거리당 높은 운임²²⁾으로 인해 경쟁력이 약화되고 있다.

특히, 과도한 기항지에 따라 이동거리 대비 운항시간이 장기화되며 운항 빈도는 감소하고 있다²³⁾.

또한, 해상교통은 일반적으로 선박 외에는 대체교통수단이 없으며, 투자 대비 수익성이 부족하여 공급자 중심의 시장지배구조에 따른 사업주의 영세성으로 인한 재투자율과 선박 교체 등이 제때 이루어지기 힘든 경영 환경 구조를 지니고 있다.

2) 다중이용선박의 노후화로 인한 위험성 증대

다중이용선박 중 여객선과 유·도선은 타 대중교통망과의 단절성과 터미널 등 편의시설이 도심 외곽에 위치하여 접근성이 떨어지고 높은 단위 운임으로 인하여 선박 대체 등 시설 투자가 원활히 이루어지질 않고 있다.

표-12에서 보듯이 여객선의 경우 20년 이상 노후 선박²⁴⁾이 36척에 22%, 유선과 도선은 137척에 41%를 차지하고 있다.

다행스럽게도 연안여객선의 경우 세월호 사고 이후에는 일본에서 중고선 도입 규제가 강화되어 노후 비율이 유선과 도선에 비해 많이 개선되었다.

낚시어선의 경우에는 원칙적으로 10톤 미만의 어선을 어한기에 한하여 어가 소득 증대를 위하여 실시한 제도이나 현재, 낚시전종선(낚시배)이 낚시어업을 하고 있는 실정이다.

21) 표-11(여객선의 이용객 현황) 및 표-16(수상레저 활동 인구 및 사업장 현황) 참조.

22) 버스/전철 - 125원/km, KTX - 164원/km, 비행기 - 209원/km, 연안여객선 등 선박 - 306원/km(자료 : 연안 해상교통 대중교통화 추진 국회 세미나 자료집, 34쪽).

23) 한국해양수산개발원(2018), '연안 여객 해상교통의 대중교통체계 구축방안 연구', 56쪽.

24) 선박의 선령은 재질에 따라 달리 규정하고 있으나 일반적으로 20년을 선령 기준으로 하고 있다(「유선 및 도선사업법」 시행령 제6조 별표 1) 참조.

따라서 최근 낚싯배는 초고속의 신형으로 신조하여 영업 중에 있어 선령의 노후는 거의 없는 편이다.

레저선박 또한 재산권 보호, 도난방지 및 검사와 체계적인 안전관리 필요에 따라 2006년 4월부터 「수상레저안전법」 전면개정으로 동력수상레저기구 등록제²⁵⁾를 실시하고 있어 20년 이상의 노후 기구는 낮은 편이다.

3) 다중이용선박의 종사자 자질 미흡으로 인한 사고 증대

국민소득 증대와 삶의 질 향상으로 인하여 승선에 대한 직업적 장점이 많이 희석되어, 선박 종사자에 대한 처우 저하와 노령화가 심각하게 진행 중이다.

표 - 7 <취업선원 승무경력 및 연령별 현황>

(단위 : 명)

구 분	승 무 경 력				연 령				
	5년 미만	5 ~ 10년	11 ~ 15년	15년 이상	30세 미만	31 ~ 40세	41 ~ 50세	51 ~ 60세	60세 이상
계	2,492 (15%)	2,091 (13%)	1,685 (10%)	1,885 (12%)	494 (3%)	636 (4%)	803 (5%)	1,832 (11%)	4,388 (27%)

취업선원의 승무경력 중 5년 미만이 15%로 승선 기간이 짧아 해상에서의 경험과 위험 회피에 대한 노하우를 축적하기에는 부족함이 보이며, 60세 이상 노령자 비율이 27%로 거친 해상 위험으로부터 신체적 대처 능력의 한계가 있어 보인다.

이러한 현상은 다중이용선박 종사자 또한 공통적인 실태이며, 처우 또한 아래 표-8와 같이 열악하여 해상 종사자의 자질이 저하 되고 있다.

25) 등록대상 : 「선박법」상의 등록대상에 포함되지 않는 동력수상레저기구로서 20톤 미만의 모터보트·동력 요트, 추진기관 30마력 이상의 고무보트, 수상오토바이(마력 구분 없음).

표 - 8 <취업 선원 선종별 임금 현황>

(단위 : 천원, 2018년 12월 기준)

구 분	일반 선박	여 객 선	유선·도선
해 기사	2,235	2,211	1,978
부 원	1,784	1,760	1,674

* 해양수산부(2019년, 선원 통계연보), 통상 기본임금 기준

4) 접안시설 및 안전장비 등 노후 등으로 인한 안전사고 증대

다중이용선박의 선착장 또는 터미널 등 이용시설은 도심 외곽에 위치하거나 해안가 암벽 등 위험한 곳에 있어 사용자의 불편함과 심리·환경적 위해가 높은 편이다.

특히, 선박 운항 중 흔들림이 지속되어 쾌적성이 떨어지고, 승하선시 일반 대중교통과 달리 흔들리는 난간을 이용하는 경우가 대부분이며 심지어 안전한 접안시설 없이 선박이 기항하는 경우도 있어 승하선에 위험이 상존하고 있다.

구명조끼, 구명환 등 안전 장구류의 노후로 인하여 이용객들이 사용을 꺼리는 경향과 일괄 보관에 의한 집중관리로 위험에 처했을 때 즉시 사용이 곤란한 경우가 많았다.

하지만, 세월호 사고 이후 안전에 대한 국민적인 관심과 노력으로 이러한 점들은 많이 개선되고 있다.

그러나 아직도 현장에서는 안전의식의 부족과 과도한 놀이 문화로 인한 사고가 발생하고 있으며 이에 따른 부상자가 많은 편²⁶⁾이다.

5) 특정시기(피서·행락철) 및 휴일 사고 빈발

여객선은 7월에서 8월, 유·도선은 2·3월 및 9월, 낚시어선은 9월부터 11월, 레저선박은 6월에서 10월에 해양사고가 많이 발생하고 있다.

이는 다중이용선박의 특성상 피서·행락철 등 다중이 바다로 취미 또는

26) 표-4(다중이용선박의 해양사고 인명피해 현황) 참조.

레저를 즐기기에 적당한 해양환경의 계절과 시기에 집중되고 있기 때문이며, 이용객이 많은 주말과 공휴일에는 평일 대비 42%로 사고가 많이 일어나고 있다.

지역별²⁷⁾ 사고 빈도는 중부해역, 서해해역, 남해해역 순으로 발생하고 있으며, 이것은 다중이용선박의 등록 척수와 비례 한다.

표 - 9 <다중이용선박의 지역별 사고 현황>

(단위 : %)

구 분	비 율	여 객 선	유선·도선	남시어선	레저선박
중 부	29.6	15.7	31.1	29.4	42.3
서 해	36.2	68.8	20.9	34.7	20.5
남 해	21.5	6.3	35.5	25.7	18.3
동 해	4.2	3.1	2.4	3.3	8
제 주	8.5	6.2	10.1	6.9	10.9

6) 영해·항계 등 특정 해역에서 사고 빈발

다중이용선박의 영업구역은 해안 풍경 및 레저 활동수역 등을 감안 할 때 사고는 영해 61.2%, 항계 내 32.3%, 협수로 5.4% 순으로 발생하였다.

27) 지역별 구분은 해양경찰청 소속 지방해양경찰청 단위로 구분하였음(중부는 인천·평택·보령·태안서, 서해는 군산·부안·목포·완도·여수서, 남해는 통영·창원·부산·울산서, 동해는 포항·울진·동해·속초서, 제주는 제주·서귀포서에서 관할하는 해역).

표 - 10 <다중이용선박의 해역별 사고 현황>

(단위 : 척, %)

구 분	항계 내	협수로	영 해	영해~EEZ	EEZ 외해
계	335(32.3)	56(5.4)	633(61.2)	11(1.1)	0
여객선	13	5	12	4	0
유선·도선	10	4	9	0	0
낚시어선	49	9	181	6	0
레저선박	263	38	431	1	0

III. 소결

국민의 소득 증대와 해양레저의 급격한 확대에 따라 해양에서 발생하는 사고는 해양종사자들의 해양사고 빈도보다도 해양레저 활동자 또는 일반 국민인 다중이용선박의 해양에서의 여가활동을 통한 해양사고의 발생이 점차적으로 증가하고 있다.

이러한 현상은 화물선, 유조선 등 일반 선박보다는 여객선, 유선, 낚시어선 등 다중이용선박의 해양사고 발생 비율이 앞에서 살펴보다시피 세배 이상 높게 발생하고 있다²⁸⁾.

따라서 본 연구에서는 다중이용선박 대상으로는 2인 이상이 이용하는 선박으로 각 개별법에서 규정하고 있는 여객선, 유선 및 도선, 낚시어선, 레저선박에 한정하여 현재 해양사고 현황과 원인을 분석하였다.

일반 선박의 해양사고 발생율은 최근 8년 평균 2.8%로 2013년 1.62%를 최저점으로 2018년 3.96%로 해마다 증가 추세이다.

대부분의 사고는 어선에서 많이 발생하며 연간 인명피해는 사망 114명, 실종 50명이 발생하고 있다.

28) 표-3 '다중이용선박의 해양사고 발생 비율'과 표-9 '다중이용선박의 지역별 해양사고 현황' 참조.

주요 원인으로는 정비 불량(37.1%)과 운항 부주의(33.8%)가 70.9%로 절대 다수의 원인으로 분석되며 사고의 유형으로는 기관 손상(26.8%)과 충돌(22.8%)이 49.7%로 분석되었다.

이에 비해 다중이용선박의 해양사고는 등록 척수 대비 9%로 일반 선박의 2.8%에 비해 3.2배로 높게 발생하였으며 표-3에서 보듯이 일반 선박 대비 26.3%로 상당히 높은 비중을 차지하고 있다.

다중이용선박 선종별로는 레저선박이 14.6%로 제일 높고 그 다음이 여객선으로 13.3%, 유선 및 도선 5.9%, 낚시어선 4.5%의 발생 비율을 보이고 있다.

다중이용선박의 해양사고 주요 원인은 정비 불량(54.8%)과 운항 부주의(26.3%)가 81.1%로 인재에 의한 사고가 주원인이다.

사고 유형은 충돌 6.5%, 좌초 5.4%로 일반 선박의 사고 유형과는 다른 행태를 보이고 있다.

이것은 다중이용선박 해양사고의 특성으로 인적 측면에서는 다중이용선박의 종사자 자질 미흡과 사업주의 경영 능력 부족을 들 수 있으며, 물적 측면에서는 다중이용선박과 접안시설 등 안전 시설물의 노후화가 심각하여 사고 발생율이 높은 것으로 분석된다.

이 외에도 피서철 또는 행락철 등 특정 시기에 다수의 이용에 따른 위험의 증가와 영해 또는 항계 등 특정 해역에서 다중이용선박의 사고가 높은 것으로 분석되어 향후 이에 대한 대책 방안 마련의 방향을 제시하고 있다.

제 3 장 다중이용선박의 안전관리 제도

I. 안전관리 실태 분석

1. 여객선

연안해운은 국내항과 국내항 사이에서 여객 및 화물을 해상으로 운송하는 사업을 의미한다.

2018년 기준 우리나라 내항여객 항로와 선사 수는 각 107개 항로에 58개소로 2014년 62개소 대비 6.5% 감소²⁹⁾하였다.

또한, 국내 연안여객선은 총 166척으로 1,463만 명이 이용하였으며, 연도별 이용객 현황은 아래 표와 같다.

표 - 11 <여객선 이용객 현황>

(단위 : 만명)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
수송실적	1,606	1,427	1,538	1,542	1,691	1,463

여객선의 선종별 척수는 차도선이 64%로 가장 많은 선종으로 운항되고 있으며, 그 다음은 일반선, 초쾌속선 순³⁰⁾이며, 선령은 2013년 10년 미만 선박은 전체 여객선 대비 23%였으나 2018년 12월 기준 10년 미만 여객선은 48%로, 세월호 사건 이후 연안여객선 안전관리 혁신방안³¹⁾의 후속 조치로 많이 개선되어 가고 있다.

29) 한국해운조합(2019), '연안여객선 업체 현황', 3쪽~4쪽.(중복선사 제외).

30) 차도선 106척, 일반선 20척, 초고속선 17척, 쾌속선 11척, 일반 카페리 8척, 쾌속 카페리 3척, 고속선 1척(선박의 속력으로 구분, 한국해운조합(2019), '연안여객선 업체 현황', 16쪽).

31) 한국해양수산개발원, '연안여객선 안전관리 혁신방안 후속 조치 연구'(2015. 7.).

표 - 12 <여객선 선령별 현황>

(단위 : 척)

구 분	계	5년이하	5~10년	11~15년	16~20년	21~25년	25년초과
2013	173	20	20	28	63	36	6
2018	166	59	21	27	23	30	6

하지만, 여객선의 선령은 원칙적으로 20년을 규정하고 있으므로 20년을 초과하는 36척에 대한 선박 대체가 조속히 이루어져야 할 것으로 판단된다.

여객선에 대한 출항 통제³²⁾는 해사안전법 제38조(선박출항 통제) 및 시행령 21조(권한의 위임)에 의거 관할 해양경찰서장이 하고 있으며 해운법 제22조(여객선 안전운항 관리) 및 시행령 제15조의 15(운항관리자의 출항 정지 등의 요청)에 의거 기상 상황을 감안하여 아래 표와 같이 출항 통제를 할 수 있다.

표 - 13 <여객선 출항 통제 기준>

기상 상태	출항 통제 선박	통제 절차
풍랑·폭풍해일 주의보	1. 「선박안전법」 시행령 제2조 제1항 제3호 가목에 따른 평수구역 밖을 운항하는 내항여객선 다만, 「기상법」 제8조 제1항에 따른 해상예보 구역 중 앞바다에서 운항하는 내항여객선과 총톤수 2,000톤 이상 내항여객선에 대해서는 운항항로의 해상상태가 「해운법」	가) 「해운법」 제2조에 따른 운항관리자는 풍랑·폭풍해일주의보 발효 시 기상상황을 종합 분석할 것 나) 운항관리자는 해당 내항여객선의 출항정지조건 등을 확인하고 선장의 의견을 들을 것 다) 운항관리자는 앞바다에서 운항하는 내항여객선 및 총톤수 2,000톤 이상 내항여객선

32) 「해사안전법」 제38조(선박 출항 통제), 같은 법 시행규칙 제31조(선박 출항 통제)에 의거 실시.

		제21조에 따른 운항관리규정의 출항정지조건·운항정지조건에 해당하지 않는 연안여객선에 한정하여 출항을 허용할 수 있다.	에 대하여 종합 분석된 해상상태가 출항정지조건 등에는 해당하지 않아 출항을 허용하는 경우에는 출항 통제권자에게 보고할 것 라) 출항통제권자는 해상상태 및 운항관리자의 보고 등을 고려하여 해당 내항여객선의 출항여부를 결정할 것
		2. 평수구역 안에서 운항하는 내항여객선 다만, 운항항로의 해상상태가 해당 내항여객선의 출항정지조건 등에 해당하여 안전운항에 위험이 있다고 판단되는 경우에만 운항을 통제할 수 있다	가) 운항관리자는 평수구역 안에서 운항하는 내항여객선이 출항통제 선박에 해당된다고 판단되는 경우에는 출항통제권자에게 보고할 것 나) 출항통제권자는 해상상태 및 운항관리자의 보고 등을 고려하여 해당 내항여객선의 출항을 결정할 것
	풍랑·폭풍해일 경보, 태풍주의보 ·경보	모든 내항 여객선	출항통제권자는 해당 기상특보가 발효되면 해당 내항여객선의 출항을 통제하여야 한다.
시 계 제 한 시	시정 1km 이내	모든 내항 여객선(여객용 수면 비행선박은 제외)	출항통제권자는 시계제한 시 해당 내항여객선의 출항을 통제하여야 한다.
	시정 11km 이내	여객용 수면 비행선박	

여객선 운항관리센터는 현재 11개 지부에서 운영 중이며 대부도 등 21개 소의 파견지를 운영하고 있다.

2014년 세월호 사건 이후 운항관리실에서 센터로 개편되었으며 지도·감독 권한도 해양경찰에서 해양교통안전공단³³⁾으로 이관되었다.

33) 「한국해양교통안전공단법」에 따라 2019년 7월 1일 설립된 법인으로 해상교통사고 예방을 위한 사업 및 해상교통체계 운영·관리 지원을 위한 사업을 수행하는 기관으로써 「해운법」

2. 유선 및 도선

유선 사업은 유선과 유선장을 갖추고 수상에서 고기잡이, 관광, 그 밖의 유락을 위하여 선박을 대여하거나 유락하는 사람을 승선시키는 것을 영업하는 것을 말한다.

도선 사업은 도선과 도선장을 갖추고 내수면 또는 내수면과 해수면이 접하는 하구나 해안과 해안을 잇는 만의 형태를 갖춘 해역, 육지와 도서 간 및 도서와 도서 간의 거리가 비교적 가까운 거리에서 사람과 물건을 운송하는 것을 영업으로 하는 사업을 말한다.

표 - 14 <지역별 유선 및 도선 현황>

(단위 : 척, 2018년 기준)

구 분	계	중 부	서 해	남 해	동 해	제 주
계	335	104	70	119	8	34
유 선	241	86	40	85	5	25
도 선	94	18	30	34	3	9

관내 운항 중인 운항 거리가 2마일 이상이거나 운항 시간이 1시간을 초과하는 유선과 도선은 동법 제25조에 의거 출입항 기록을 조타실에 비치하고 해당 운항이 종료된 후에는 운항일로부터 3개월 동안 영업소에 보관하여야 한다.

또한, 승객은 유·도선장에 비치된 승선신고서를 작성하여 승선전에 제출하고 사업자는 제출받은 승선신고서를 3개월간 보관하여야 한다.

유선은 인천 아라뱃길을 운항 중인 현대 크루즈호(999톤), 도선은 인천 잠진도와 무의도를 사람과 차량을 탑재하여 운항하는 무룡5호가 978톤으로 가장 크다.

개정에 따라 여객선 안전운항 관리를 2015년부터 담당하고 있다.

제주도의 경우 수중을 운항하는 잠수 유선, 속초 청초호에서는 항구와 항구 사이를 연결한 줄을 사람의 힘으로 끌어당겨 운항하는 뗏목 형태의 무동력 도선(일명 갯배) 등 다양한 형태의 유선과 도선이 있다.

이용객 현황으로는 2017년 이후 유선 감소 및 연육교 준공으로 일부 도선 항로가 폐업하여 2018년에는 1,249만 명으로 전년 대비 12.1% 감소하였다.

최근 해양교통 수단이 다양화되고 해양관광에 대한 국민의 관심이 높아지면서 해양경찰은 취약시기 집중안전관리를 통해 인위적인 사고 발생 요인을 제거하는 등 현장 중심의 맞춤형 안전관리를 적극 추진하고 있다.

특히, 2015년부터는 내·외부 전문가로 구성된 ‘해양안전 기동점검단’을 운영하면서 취약시기에 현장을 찾아가 선박서류, 각종 장비 비치·관리 실태 및 사고 취약 요인을 점검하고, 점검 후 지적된 사항은 행정지도 및 시정조치 하는 등 해양사고 예방을 위하여 최선의 노력을 다하고 있다.

또한, 유선 및 도선의 위법 행위중 과적·과승과 영업구역 및 시간 위반 등 안전과 관련한 행위에 대하여 현장 단속을 통하여 안전관리를 확보하고 있다.

표 - 15 <유선 및 도선의 위법행위 단속 현황>

(단위 : 척)

구 분	계	무면허 (미신고)	음주운항	과적과승	영업구역/ 시간위반	관계법령 위 반 ³⁴⁾
계	280	58	3	24	21	174
2014	35	3	1	5	1	25
2015	48	11	1	9	5	22
2016	74	21		3	3	47
2017	89	14	1	2	11	61
2018	34	9		5	1	19

34) 「선박안전법」, 「선박법」, 「선박직원법」, 「해사안전법」 등.

3. 낚시어선

낚시어선은 다수의 낚시인을 승선시켜 낚시터로 안내하거나 선상에서 낚시 영업행위를 하는 선박으로 시설기준이 소형어선 설비기준에 따라 장비 등이 설치되어 여객선과 유·도선보다 시설의 취약성을 지니고 있어 사소한 해양사고가 대형인명사고로 확대될 우려가 높다

또한, 안전관리는 낚시어선의 출입항신고와 기상악화 시 출항의 제한은 해양경찰이 낚시 제한기준 설정, 낚시 통제구역 지정 및 고시, 안전운항을 위한 조치 등은 지방자치단체로 이원화되어 각별한 안전관리가 요구되고 있다.

낚시어선으로 신고된 척수는 총 4,515척³⁵⁾으로 남해권 1,437척, 중부권 1,312척, 서해권 1,103척, 동해권 449척, 제주권 214척 순으로 많다.

국민 소득 향상 및 여가 시간 증대, 낚시를 주제로 한 대중 매체의 영향으로 낚시어선 이용객은 2013년 205만 명 대비 2018년 422만 명으로 206% 증가하였다.

낚시어선의 영업구역은 그 낚시어선의 선적항이 속한 시·도의 관할수역으로 외측 한계는 영해로 한다.

그러나 영해의 범위가 기선으로부터 12해리 미만인 수역의 시·도는 시·도지사가 영해 바깥쪽 해역에서의 영업을 필요하다고 특별히 인정하는 경우에는 관할 지방해양경찰청장의 의견을 들어 해양수산부장관에게 영업구역을 확대할 수 있다는 「낚시 관리 및 육성법」 제27조 제2항에 의거 일부 지자체(부산·경남)에서는 ‘낚시어선업 영업구역 확대지정 공고’를 통하여 영해 밖까지 영업이 가능하다.

또한, 해양수산부장관이 연접한 시·도간 수역에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 공동 영업구역을 지정하는 경우에는 그 공동구역과 해당 시·도지사의 관할 수역을 영업구역으로 규정하고 있다.

최근 동법의 개정으로 오후 8시부터 다음날 오전 4시까지 영업을 하는 경우와 출항 신고 시 13명 이상이 승선하는 경우에는 인명구조요원 자격을

35) 2018년 12월 기준, (2019 해양경찰 백서, 159쪽).

취득한 안전요원을 승선케 하여야 한다.

해양경찰은 낚시어선의 출·입항 신고를 받고 현장 입장·점검을 실시하는 등 현장 안전관리와 사고 발생 시 구조 임무를 수행하고 있다.

또한, 낚시 어선업자 및 승객을 대상으로 안전의식 고취를 위한 홍보·계도 활동을 적극적으로 실시하고 정원초과, 구명조끼 미착용 등 안전저해 행위에 대하여 봄·가을철 낚시 성수기에 특별단속 활동을 전개하여 안전한 낚시문화가 정착되도록 힘쓰고 있다.

4. 레저선박(동력수상레저기구중 4종)

수상레저란 취미·오락·교육 등의 목적으로 수상(水上)에서 이루어지는 활동으로 추진기관이 부착되어 있거나 분리하는 것이 수시로 가능한 수상레저기구를 이용하는 활동이다.

최근 5년 동안 수상레저 이용객은 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 2018년도의 경우 약 519만 명을 넘었다.

전체 사업장 개소는 2000년 32개소에서 2018년도 1,024개소로 32배로 급격한 증가 추세이다.

이처럼 일반 국민의 수상레저에 대한 참여활동 증가로 수상레저 활동 인구와 사업장은 지속적으로 늘어날 것으로 예상된다.

표 - 16 <수상레저 활동인구 및 사업장 현황>

구 분	2014	2015	2016	2017	2018
활동인구(만명)	320	440	450	430	519
사 업 장(개소)	893	974	1,014	1,035	1,024

동력수상레저기구 등록 제도는 개인 소유 수상레저기구의 증가에 따른 고가 레저기구의 재산권 보호, 도난방지, 검사 및 체계적인 안전관리 필요에 따

라 2006년 4월부터 「수상레저안전법」 전부개정을 통해 도입되었다.

재산적 가치와 안전관리 시책 상 현황과악 및 관리가 필요한 등록 대상 기구로는 「선박법」상의 등록 대상에 포함되지 않는 동력수상레저기구로서 20톤 미만의 모터보트(선내·외기 모두 포함)와 세일링요트, 추진기관 30마력 이상의 고무보트, 수상오토바이(마력 구분 없음)가 있다.

2018년 인명 또는 재산피해를 동반한 수상레저사고는 총 45건으로 전년 대비 9건이 증가하였다.

사고방지를 위해서는 구명조끼 착용 및 운항규칙 준수 등 지속적인 홍보 활동과 현장 중심의 안전관리가 필요한 것으로 분석된다.

이에 해양경찰은 개인 활동자를 대상으로 상황대처 요령 등 해역 특성을 고려한 맞춤형 안전교육 프로그램을 2018년부터 운영하고 있으며 국민안전 의식 향상을 위하여 해양경찰교육원에서는 초·중·고등학생과 교사를 대상으로 재난대응 체험 프로그램을 운영³⁶⁾하고 있다.

연간 수상레저사고는 5~10월에 집중되나 연중 발생하며 개인용 기구사고가 98%로 절대 다수를 차지하고, 연안 2마일 권내에서 91%가 발생하며, 기관 고장, 표류사고가 80% 이상 차지하고 있다.

5. 음주운항 등 그 밖의 안전관리 실태

해양에서의 음주운항으로 인한 사고는 심각한 인적·물적 피해뿐만 아니라 해양환경 오염도 유발할 수 있다.

이에 해양경찰은 음주운항 사고 예방을 위한 단속 활동을 연중 실시하고 있다.

최근 5년간 음주운항으로 적발된 선박 중 어선이 65%, 시기별로는 가을철(9~11월)이 가장 많은 168건(31%)을 차지하고 있어 음주운항 근절을 위한 유관 합동단속 등을 지속적으로 펼치고 있다.

특히, 낚시객과 수상레저 활동자의 음주문화로 인하여 낚시어선과 수상레저기구 운항자의 주취 적발율이 타 선종보다 높게 적발되고 있다.

36) 해양경찰교육원 안전교육 프로그램(그림-6, 55쪽) 참조.

표 - 17 <선종별 음주운항 단속 현황>

(단위 : 건)

구 분	계	여객선	유선·도선	낚시어선	어선	화물선	예·부선	기타*
연 평균	106	0.6	0.6	3.8	68.2	1.8	9.6	21.4
2014	78	1	1	4	57		6	9
2015	131		1	8	82	4	16	20
2016	117	2		4	70	4	11	26
2017	122		1	2	84		8	27
2018	82			1	48	1	7	25

* 기 타 : 수상레저기구, 통선 등

II. 안전관리 법령 분석

1. 해양사고 관련 법령 분석

우리나라에는 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 재난사고 관련 법령으로는 「재난 및 안전관리 기본법」을 바탕으로 공간적 개념인 수상에서의 재난 관리를 위하여 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」을 두고 있다.

특히, 해상이라는 공간적인 구분과 관련된 법령은 아래 표와 같다.

표 - 18 <해양사고 관련 법령 현황>

유 형	법 령	목 적	적용 선박	소관 부처
모 든 재 난	재난 및 안전관리 기본법	재난으로부터 안전		행정안전부
수 상 재 난	수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	수상에서의 조난구조	모 든 선박등	해양경찰청

해 양 사 고	해사안전법	운항 안전	모든 선박	해양수산부
	선박의 입항 및 출항에 관한 법률	입·출항 안전	모든 선박	
	선 원 법	선원의 생활보장·직무		
	선 박 법	선박국적·등록등	모든 선박	
	선박직원법	해기사 면허등		
	선박안전법	선박 안전	모든 선박	
	해 운 법	해운업 운영	여 객 선	
	유선 및 도선 사업법	유·도선의 운항 및 안전	유선, 도선	해양경찰청
	수상레저안전법	수상레저활동의 안전	수상레저 기구	
	낚시 관리 및 육성법	낚시업 운영·등록 및 안전	낚시어선	해양수산부
	어 선 법	어선의 건조·등록 및 안전	어 선	
	도 선 법	도선사 면허등	도선 등	

1) 재난 및 안전관리 기본법

동법 제정을 위한 제안이유를 보면, 국가 및 지방자치단체의 재난에 대한 대응관리체계를 확립하고 재난의 예방·수습·복구 및 긴급구조 등에 관하여 필요한 사항을 정리하기 위함이며 ‘각종 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 재해 및 재난 등으로 다원화되어 있는 재난 관련 법령의 주요 내용을 통합’ 하는데 있다³⁷⁾고 하고 있다.

그리고 동법에 규율 대상이 되는 재난은 자연재해 및 사회재난 등 모든

37) 재난 및 안전관리 기본법안(2003-10-31, 정부제안, 의안번호 : 162837), 제안이유 참조.

재해 또는 사고를 거의 포괄하고 있다³⁸⁾.

따라서 동법은 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 하고, 재난 및 안전관리에 관하여 자연재해대책법 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다고 규정하여 재난 및 안전관리에 관하여 일반법적인 지위³⁹⁾를 가지고 있다.

또한, 동법은 안전관리기구 및 안전관리계획을 기본 토대로 하여 재난의 예방, 대비, 대응, 복구라는 메커니즘에 따라 ‘중앙재난안전대책본부’ 등 안전관리기구의 운영과 안전문화 진흥을 위한 정부의 의무를 규정하고 있다.

2) 수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률(수상구조법)

「수상구조법」에서는 ‘조난사고’를 수상(해수면 또는 내수면)에서 선박·항공기 및 수상레저기구 등의 침몰·좌초·전복·충돌·화재·기관 고장 및 추락 등과 사람의 익수·추락·고립·표류 등으로 인하여 사람의 생명·신체 및 선박 등의 안전이 위협에 처한 상태로 정의하고 있다.

따라서 해양재난이란 위의 재난 유형 중 해양이라는 공간에서 발생하는 재난의 개념으로 해석하고, 이에 해양경찰은 동법에 따라 해상에서 자연적·인위적으로 발생하는 모든 재난으로부터 사람의 생명·신체·재산을 보호하고 효율적인 수난 구호를 위해 매년 유관기관 간 공조 협력을 증진하고 각종 장비·인력 상호지원 및 응급자재 수급 등을 포함하는 범국가적 수난 대비 집행계획을 수립·시행하고 있다.

또한, 동법 제6조에서는 수난 구호 협력기관 및 관련 단체 간의 유기적인 협력을 통한 신속하고 효과적인 수난 구호 활동을 위해 ‘중앙해상수난 구

38) 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 ‘재난’이란 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류대 발생, 조수, 화산활동, 소행성·유성체 등 자연 우주 물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다.(동법 제3조 제1호 참조).

39) 백옥선, ‘해상재난관리체계의 법적 문제점과 개선방안’, 중앙법학 제16집 제2호(2014/6), 20쪽.

호대책위원회’를 두고 있으며, 광역·지역구조본부별로 ‘광역 및 지역 수난구호대책위원회’를 두도록 하고 있다.

이를 통하여 지방자치단체, 소방서, 경찰서, 군부대, 수협 등 지역 수난구호 협력기관간 지원체계를 굳건히 하고 있다.

3) 해사안전법⁴⁰⁾

동 법은 선박의 안전 운항을 위한 안전관리체계를 확립하여 선박 항행과 관련된 모든 위험과 장애를 제거함으로써 해사안전 증진과 선박의 원활한 교통에 이바지함을 그 목적으로 하고 있다.

선박의 안전 운항을 위한 주요 내용으로는 선박 교통관제의 시행(제36조), 선박 출항 통제(제38조), 술에 취한 상태에서의 조타기 조작 등 금지(제41조의 2), 해양사고가 일어난 경우의 조치(제43조), 선박의 안전관리체제 수립 및 인증심사(제46조~제54조) 등이 규정되어 있다.

또한, 안전 확보를 위한 각종 의무와 그 위반에 대한 제재가 규정되어 있으며, 이것은 선박소유자와 관리인은 물론 임차인·대리 선장에게도 적용된다.

선장이나 선박소유자는 해양사고가 일어나 선박이 위험하게 되거나 선박의 항행 안전에 위험을 줄 우려가 있는 경우에는 그 위험을 방지하기 위하여 신속하게 필요한 조치를 취하고, 해양사고의 발생 사실과 조치 사항을 지체 없이 해양경찰서장 등에게 신고하여야 한다.

해양경찰서장은 선장이나 선박소유자가 위의 조치를 취하지 아니하였거나 취한 조치가 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 그 선박의 선장이나 선박소유자에게 해양사고를 신속하게 수습하고 해상교통의 안전을 확보하기 위하여 필요한 조치를 취할 것을 명하여야 한다.

4) 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률⁴¹⁾

40) 구법은 「해상교통안전법」(법률 제3,909호, 1986. 12. 31. 제정)으로 2011. 6. 15. 전부개정에 따라 법명이 「해사안전법」(법률 제1,080호)으로 변경되었다. 동법은 ‘국제해상충돌 예방규칙협약’(1972년)을 수용하고 있다.

동법은 무역항의 수상구역 등에서 선박의 입항과 출항에 대한 지원과 선박 운항의 안전 및 질서 유지에 필요한 사항을 규정하고 있다.

주요 내용으로는 입항·출항 및 정박(제2장), 항로 및 항법(제3장), 선박 교통관제(제4장), 예선(제5장), 위험물의 관리 등(제6장), 수로의 보전(제7장), 등화 및 신호(제8장)로 되어 있다.

특히, 이 법은 해상교통 안전과 효율성을 증진하기 위해 선박을 탐지하고 통신장비를 설치·운영하여 선박에 안전정보를 제공하는 ‘선박 교통관제’의 항만 VTS 근거법이며, 「해사안전법」 제36조는 연안 관제의 규정으로 되어 있다.⁴²⁾

이에 따라 해양경찰에서는 2014년 세월호 사고 이후 해양수산부의 항만 VTS와 해양경찰의 연안 VTS를 통합하여 전국에 총 20개소의 VTS⁴³⁾를 통합하여 운영하고 있다.

주요 업무로는 항로이탈, 위험구역 접근, 선박 충돌 등의 위험이 있는지를 모니터링하여 해양사고와 관련된 정보제공·조언 및 지시를 담당하고 있고, 해양사고의 초동조치를 담당하고 있는 해양경찰 관서의 종합상황실과 연계한 종합적인 사고 대처를 하고 있다.

적용대상 선박은 ‘선박 교통관제의 시행 등에 관한 고시’⁴⁴⁾ 제4조 별표 1에 의거 실시하고 있으나, 일부 선박 즉, 총 톤수 300톤 미만의 내항 어선과 선박길이 45m 이하의 어선, 2톤 미만의 선박식별장치(AIS)를 설치하지 아니한 유선과 모든 도선 등은 제외하고 있어 이에 대한 검토가 필요하다.

또한, 「낚시 육성 및 관리법」상 낚시어선과 「수상레저안전법」상 레

41) 구법은 「개항질서법」(법률 제918호, 1961. 12. 30. 제정)으로 2015. 2. 3. 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」(법률 제13,186호)이 제정되어 「개항질서법」은 폐지되었다.

42) 2019. 12. 3. 「선박 교통 관제법」(법률 제16,700호)이 제정되어 통일된 법률이 2020. 8. 24부터 시행 한다.

43) 1993년 포항항에 VTS 시스템이 최초로 도입된 이후, 여수·울산 1996년, 마산·인천·평택·대산·부산 1998년, 동해·군산·목포·제주 1999년, 완도 2004년, 부산신항 2005년, 진도 연안 2006년, 경인 2011년, 여수 연안 2012년, 통영 연안 2014년, 경인·태안 연안 2018년 완공으로 현재 20개소를 운영 중이다.(연안 VTS 5개소, 항만 VTS 15개소, 해양경찰청(2018), ‘전국해상교통관제 안내지’).

44) 해양경찰청 고시 제2018-7호(2018. 9. 5. 시행).

저 보트(모터보트, 세일링요트, 수상오토바이, 고무보트) 중 일부 동력수상 레저기구가 제외되어 있다.

표 - 19 <VTS별 관제 대상 선박>

구 분	대 상 선 박
연안 VTS	<ul style="list-style-type: none"> · 국제항행에 종사하는 선박 · 총톤수 300톤 이상의 선박(단, 내항어선은 제외) · 「해사안전법」 제2조 제6호에 따른 위험화물 운반선 · 부선이나 구조물을 끌거나 밀어서 이동시키는 선박자동식별장치(AIS)를 설치한 예인선 · 여객선 · 총톤수 2톤 이상의 선박자동식별 장치(AIS)를 설치한 유선 · 총톤수 300톤 미만의 선박자동식별 장치(AIS)를 설치한 다음 어느 하나에 해당하는 선박 <ul style="list-style-type: none"> - 공사 또는 작업에 종사하는 선박 - 해양조사선, 순찰선, 표지선, 측량선, 어업지도선, 시험조사선 등 행정 목적으로 운영하는 관공선
항만 VTS	<ul style="list-style-type: none"> · 국제항행에 종사하는 선박 · 총톤수 300톤 이상의 선박(단, 내항어선은 제외) · 「해사안전법」 제2조 제6호에 따른 위험화물 운반선 · 부선이나 구조물을 끌거나 밀어서 이동시키는 선박자동식별장치(AIS)를 설치한 예인선 · 여객선 · 총톤수 2톤 이상의 선박자동식별 장치(AIS)를 설치한 유선 · 선박길이 45m 이상의 어선 · 총톤수 300톤 미만의 선박자동식별 장치(AIS)를 설치한 다음 어느 하나에 해당하는 선박 <ul style="list-style-type: none"> - 「선박입출항법」 제2조 제4호에 따른 예선 - 「선박입출항법」 제2조 제5호에 따른 급수선, 급유선, 도선선, 통선 - 공사 또는 작업에 종사하는 선박 - 해양조사선, 순찰선, 표지선, 측량선, 어업지도선, 시험조사선 등 행정 목적으로 운영하는 관공선

5) 선박안전법

동법은 선박의 감항성⁴⁵⁾ 유지 및 안전 운항에 필요한 사항을 규정하고 있으며, 선박 자체의 안전을 위한 주요 규정으로는 첫째, 선박의 감항성 등을 유지하기 위하여 건조검사, 정기검사, 중간검사, 임시검사, 임시 항행검사 등 선박 자체에 대한 검사제도(제7조~제17조), 둘째, 선박용 물건 등에 대한 형식승인 및 검정제도(제18조~제25조), 셋째, 선박 시설의 기준 등(제26조~제30조), 넷째, 안전항해를 위한 화물의 적재·고박 방법 등의 조치(제31조~제44조), 다섯째, 대형 해양사고가 발생한 경우 등의 특별검사 등(제71조~제72조), 여섯째, 결함신고에 따른 확인 등(제74조), 일곱째, 선박검사관 및 선박검사원(제76조~제77조) 등이 있다.

안전 확보를 위한 각종 의무와 그 위반에 대한 형벌규정의 적용에는 특칙이 있다.

즉, 이 법과 이 법에 따른 명령을 위반한 선박소유자에게 적용할 벌칙은 선박소유자가 국가 또는 지방자치 단체인 때에는 이를 적용하지 아니하나, 선박 공유 및 임대차의 경우에는 선박 관리인·임차인과 용선의 경우에는 실질적으로 선박의 관리·운항을 담당하는 자에게 각각 적용하고, 선장에 관한 규정은 선장을 대신하여 그 직무를 행하는 자에게 이를 적용한다.

6) 어선법

동법은 어선의 건조·등록·설비·검사 및 조사·연구에 관한 사항을 규정하여 어선의 효율적인 관리와 안전성 확보 등을 목적으로 하고 있다.

주요 내용으로는 어선의 건조(제2장), 어선의 등록(제3장), 어선의 검사(제4장) 등을 규정하고 있다.

특히, 어선의 위치 자동 발신 장치를 설치하여 출입항신고 자동화, 어선의 안전 운항, 사고 발생 시 위치 확인을 통하여 신속한 초동조치가 이루어질 수 있도록 이 법의 제5조의 2에서 규정하고 있다.

이것은 해양경찰에서 2011년부터 2016년까지 소형어선을 대상으로 국가 예산을 투입하여 총 61,682척에 설치하여, 현재 운영 중에 있다.

45) 선박이 자체의 안정성을 확보하기 위하여 갖추어야 하는 능력으로서 일정한 기상이나 항해조건에서 안전하게 항해할 수 있는 성능을 말한다.

그 효과로는 해양사고 발생 시 SOS 신호(구조 발신 신호)를 보낼 수 있으며, 순식간에 전복 또는 침몰시 자동으로 위치를 발신하는 기능이 있어 해양사고 발생 시 구조에 많은 도움이 되고 있다⁴⁶⁾.

특히, 1인 조업선이나 연안해역에서 휴대폰 난청 지역에서의 효과는 아주 높은 것으로 분석되고 있다.

하지만, 동법 시행규칙 제42조의 2(어선 위치 발신 장치 설치 제외 등)

제1항 제3호의 ‘수산업에 관한 시험, 조사, 지도, 단속에 종사하는 어선’, 제5호의 ‘근해자망 어업에 종사하는 어선의 부속선’, 제6호의 ‘총톤수 2톤 미만의 어선으로 상갑판이 없이 현단으로만 이루어져 있거나, 상갑판 상부에 구조물이 없는 어선’에 대한 제외 규정은 재고가 필요하다.

따라서 갑판 상 하우스가 없는 양식장 관리선 등 소형어선과 「유선 및 도선 사업법」상 유선·도선과 「수상레저안전법」상 레저보트(모터보트, 세일링요트, 수상오토바이, 고무보트) 중 일부 동력수상레저기구 등에 대한 사고가 빈발하고 사고 발생 시 신고할 시간적 여유가 없고, 1인만 승선한 경우 자동으로 조난신호가 발신되어 신속한 구조가 이루어질 필요성이 있어 제외 대상의 재검토가 필요하다.

7) 상기 법령 분석

각종 해양사고와 관련된 위의 법령들을 살펴본 후, 안전사고 예방·관리를 위하여 각 관련자들에 대한 의무 부과와 주요 내용을 중심으로 정리·분석해 보았다.

각 분야별로 안전사고 발생 이전에는 안전 확보를 위하여 안전점검 의무, 정기검사 등 검사 의무, 안전장비 비치 의무, 안전관리자 선임 의무, 교육·훈련 의무, 업무 종사자의 자격관리 의무, 운항자 등의 주의 의무(음주 조타 금지 등) 등 다양한 의무를 부과하고 있다.

이의 의무위반에 대하여는 위반행위 성격에 따라 다양한 형벌과 과태료를 부과하도록 규정하고 있다.

또한 안전사고 발생 이후에는 신고 의무, 승객 구호 의무 등을 규정하고

46) 2013년 11월~2018년 12월까지 구조실적 : 311건/984명(연 평균 60건/190명).

그 위반에 대하여서는 대체적으로 중한 형벌을 부과할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 이러한 법령 규정들은 유사 또는 동일한 행위 유형에 대하여 다른 제재를 규정하여 법정형이 불균형하거나 법정형 상호 간에 정형성을 갖추지 못하거나, 과도한 적용 특례를 규정하는 등 많은 문제가 발견되고 있다⁴⁷⁾.

2. 선종별 안전관리 법령 분석

1) 해운법

이 법은 해상운송의 질서를 유지하고 공정한 경쟁이 이루어지도록 하며, 해운업의 건전한 발전과 여객·화물의 원활하고 안전한 운송을 도모함으로써 이용자의 편익을 향상시키고 국민경제의 발전과 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 그 목적으로 한다.

특히, 본 연구에서 다루는 다중이용선박 중 해상여객운송사업인 여객선의 면허와 종류, 안전관리 등을 규정하고 있다.

2014년 세월호사건 이후 여객선 안전강화의 일환으로 동법 제22조 (여객선 안전 운항 관리) 내항여객선의 안전 운항에 관한 시책을 수립하고 시행의 지도·감독을 당초 내항여객운송사업자들의 조합으로 이루어진 한국해운조합에서 한국해양교통안전공단법에 따라 설치된 한국해양교통안전공단의 운항관리센터로 변경하여 객관성과 안전규제의 강제성을 확보하게 되었다.

한편, 도로교통안전공단의 경우 경찰청 소속의 지휘 감독을 받는 것처럼 현장의 안전예방과 사고 발생 시 신속한 구조가 가능한 해양경찰청 소속으로 하지 않은 점이 입법의 흠결로 지적되고 있다.

(1) 안전을 위한 조치

여객운송사업자는 여객선의 안전을 확보하기 위하여 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운항관리 규정을 작성하여 해양수산부장관에게 제출하여야 한다.

또한, 운항관리 규정을 변경하고자 하거나 운항여건의 변경 등 해양수산

47) 표 - 30 위반 행위별 양형 기준 비교(69쪽~71쪽) 참조.

부령으로 정하는 사항이 변경되는 경우에도 같다.

(2) 운항관리 규정의 수립·이행 및 여객선의 안전운항 업무 수행을 위하여 안전관리책임자를 두어야 하며 한국해양교통안전공단법에 따라 설립된 한국해양공통안전공단이 해양수산부령으로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 선임한 선박운항관리자로부터 안전 운항에 필요한 지도·감독을 받게 되어 있으며, 여객선의 운항 횟수를 늘리거나 출항의 정지, 사업계획에 따른 운항의 변경 및 여객운송사업자의 운항관리 규정 위반에 대한 조치요구를 해양수산부령이 정하는 바에 따라 요청할 수 있다.

또한, 사고 발생 시 신속한 여객 피악과 구조를 위하여 여객선에 승선하려는 여객은 여객선 출항 전에 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 여객운송사업자로부터 여객의 성명 등이 기재된 승선권을 발급받고 신분증 제시와 승선권의 기재 내용을 확인 받아야 한다.

그리고 여객선의 안전이나 운항을 저해하는 행위를 금지하는 선장 또는 선원의 정당한 직무상 명령을 위반하는 등의 여객의 금지 행위를 준수하여야 한다.

2) 유선 및 도선 사업법

이 법은 유선 및 도선의 안전 운항과 유선 및 도선 사업의 건전한 발전을 도모함에 그 목적이 있다.

(1) 적용배제

「수상레저안전법」, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」, 「낚시 관리 및 육성법」과 「수중레저 활동의 안전 및 활성화 등에 관한 법률」에 다른 사업과 수상에서의 행위에 대해서는 본 법이 적용되지 않는다.

(2) 안전 운항 의무

유선 및 도선 사업자는 선박의 안전을 점검하고 기상상태를 확인하는 등 안전 운항에 필요한 조치를 다하여야 한다.

특히, 안전한 승·하선의 방법, 선내 위험구역 출입금지에 관한 사항, 인명구조 장비의 위치, 유사시 대처요령 및 그 밖에 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 영상물 또는 방송으로 승객들에게 안내하여야 한다.

3) 낚시 관리 및 육성법

이 법은 낚시의 관리 및 육성에 관한 사항을 규정함으로써 건전한 낚시 문화를 조성하고 수산자원을 보호하며 낚시 관련 산업 및 농어촌의 발전과 국민 삶의 질 향상에 그 목적이 있다.

(1) 안전 운항 의무

낚시 어선업자 및 선원은 낚시어선의 안전을 점검하고 기상상태를 확인하는 등 안전 운항에 필요한 조치를 하여야 하며, 승객에 위해가 없도록 수면의 상황에 따라 안전하게 낚시어선을 조종하여야 한다.

특히, 보호자를 동반하지 아니한 14세 미만의 사람과 정신질환자 등 승선에 부적격한 사람을 승선하게 하는 행위, 그 밖의 낚시어선의 안전에 위해를 끼친다고 인정되는 행위를 금하고 있다.

또한, 낚시 어선업자 및 선원은 출항하기 전 승선한 승객에게 안전사고 예방 및 수산자원 보호, 환경오염 방지 등을 위하여 안전한 승·하선 방법, 인명구조 장비와 소화설비의 보관 장소와 사용방법, 비상 신호, 비상시 집합장소의 위치와 피난요령, 인명구조에 관련된 기관의 유선 번호 및 유사시 대처요령과 포획금지 체장·체중 등 수산자원 보호에 관한 사항 및 쓰레기 투기 금지 등 환경오염 방지에 관한 사항을 안내하여야 한다.

(2) 운항규칙

해사안전법이 적용되지 않는 하천·호소 등에 대해서는 동법에서 규정한 운항규칙을 준수하여야 한다.

4) 수상레저안전법

이 법은 수상레저 활동의 안전과 질서를 확보하고 수상레저 사업의 건전한 발전을 도모함을 그 목적으로 한다.

(1) 적용배제

「유선 및 도선 사업법」에 따른 유선·도선 사업 및 그 사업과 관련된 수상에서의 행위, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육 시설업 및 그 사업과 관련된 수상에서의 행위, 「낚시 관리 및 육성법」에 따른 낚시어선업 및 그 사업과 관련된 수상에서의 행위는 적용되지 않는다.

(2) 안전준수의무

안전장비의 착용, 원거리 수상레저 활동의 신고, 운항규칙 준수, 무면허 조종의 금지, 야간수상레저 활동의 금지, 주취 중 조종금지, 약물복용 등의 상태에서 조종금지 등의 안전 조치를 요구하고 있다.

III. 안전관리에 대한 문제점 도출

1. 안전 관리상 문제점

1) 현장 안전관리 집행력이 없는 탁상행정식 안전관리

다중이용선박으로 등록된 선박의 수는 2018년 12월 기준으로 총 39,312 척이며 이용객은 총 36,590천 명으로 전국 해안 곳곳의 기항지에서 5,397,912회 출항과 5,406,031회 입항 등 총 10,804천 여건의 출·입항이 이루어졌다.

표 - 20 <다중이용선박 등록 척수 및 이용객 현황>

(단위 : 척, 천명)

구 분	계	여객선	유선 및 도선	낚시어선	레저선박
등록 척수	39,312	166	335	4,515	34,297
연간 이용객	36,590	14,630	12,490	4,280	5,190

해양이라는 특수성을 감안하여 출항 전 안전점검과 법에서 규정된 적정 자격인력 승선과 안전장비의 배치 등을 입장·임검하여야 하고 출항 후에는 사고 발생과 동시에 대응할 수 있는 인력과 장비의 태세가 완비되어야 하나, 다중이용선박의 소관 부처는 법과 제도만 마련하고 실질적인 안전점검과 현장 위주의 안전관리는 마련되어 있지 않다.

이처럼 현장을 도외시한 행정이 국민의 안전을 저해하고 있으며, 탁상행정의 대표적인 사례이다.

해양에서의 구조 책임기관인 해양경찰 소속의 출입항 신고기관과 연안 구조정 및 항공기에서 이러한 현장 안전 확보의 기능을 수행하고 있다.

해양경찰 소속의 출입항신고 등 안전관리 기능을 전담하고 있는 파출소 95개소와 출장소 236개소에서는 신형 인명 구조정과 수상오토바이 등⁴⁸⁾을 이용하여 근무하고 있으며, 일부 지자체에서는 소형 구조선과 불법어업 단속용 선박을 운용하고 있다.

파출소는 현행 3교대로 하루 6~10명이 근무⁴⁹⁾하므로 사고 발생 시 인명 구조정 운용과 상황전파 및 후속 조치를 취하기에는 인력이 부족한 현실이다.

또한, 출장소는 최근 순찰형으로 근무가 변경 되어가 민관 협력이 저하되고 있는 실정이다.

대형 신고소는 출입항 척수가 상대적으로 적고 안전 위해가 적은 소형 항포구에 어촌계장을 중심으로 편성·운영하고 있어 경찰관과 같은 수준의 임무 수행을 요구하기에는 무리가 있어 이에 대한 적극적인 보완책이 요구된다.

2) 안전관리 주체의 분산과 비전문가로 인한 사고대응력 미흡

표 - 21 선종별 소관 법령 현황에서 보는 바와 같이, 다중이용선박은 그 기능과 성격이 유사 또는 동일함에도 불구하고 해양수산부, 행정안전부, 해양경찰청, 지방자치 단체 등 여러 기관에서 분산되어 안전관리를 수행하여 그 전문성과 효율성이 떨어지고 있는 현실이다.

48) 해양경찰 구조장비 보유 현황 : 함정 320척, 항공기 24대, 구조정 69척, 구조보트 61대, 수상오토바이 119대 등.

49) 해양경찰은 파출소 내 치안수요 감안 3개 등급 기준으로 인력과 장비를 배치하여 운영하고 있다.(A급 26명, B급 23명, C급 20명, 구조거점 28명).

표 - 21 <선종별 소관 법령 현황>

구 분	여 객 선	유선·도선	낚시어선	레저선박
적용 법령	해 운 법	유선 및 도선 사업법	낚시 관리 및 육성법	수상레저안전법
소관 부처	해양수산부	행정안전부	해양수산부	해양경찰청
면허권자	해양수산부	해경(해양) /지자체(내수)	지 자 체	해경(해양) /지자체(내수)
안 전 관리자	해수부/해양 교통안전공단	해경(해양) /지자체(내수)	해경(해양) /지자체(내수)	해경(해양) /지자체(내수)
안전관리 기본계획	없 음	있 음	없 음	있 음

* 내수 : 육지 영토 안에 있는 강, 호수, 운하 등

이는 안전관리를 수행하는 외국의 부처를 보면 비교가 더욱 뚜렷하다.

구 분	미 국	영 국	호 주	일 본	캐나다
담당부처	해안경비대	해사안전경비청	해사안전청	해상보안청	해안경비대

* 각국의 담당부처는 주로 해양에서의 수색·구조기관이다(Coast Guard를 의미 함).

안전관리자의 경우 여객선은 한국해양교통안전공단의 운항관리센터에서 여객운송 사업자 및 선원에 대하여 안전교육 관리, 안전 운항에 관한 지도와 점검 등 확인을 통하여 안전관리 업무를 수행하고 있다.

운항관리자는 「선박직원법」 제4조에 따른 3급 항해사·기관사 또는 3급 운항사 이상의 자격을 가지고 승선경력이 3년 이상인 사람으로 규정하고 있음⁵⁰⁾에도 불구하고, 현재 운항관리센터의 인적 구성이 선박의 운항을 담당하는 직원(항해, 기관)보다는 통신 업무자를 중심으로 기 채용·운영하여 비상 시 대응 능력에 한계가 있다.

낚시어선의 경우는 지자체 공무원들이 수행함으로써 선박의 용어조차

50) 「해운법」 시행규칙 제15조의10(운항관리자의 자격) 참조(2015. 7. 7. 개정).

모르는 상황에서 「낚시 관리 및 육성법」 제35조(안전운항 등을 위한 조치) 제1항에서는 영업시간이나 운항횟수의 제한, 영업구역의 제한 또는 영업의 일시 정지, 그 밖의 낚시어선의 안전 운항과 사고방지 및 낚시 어선업의 질서 유지를 위하여 필요하다고 인정되는 사항에 대해서는 지시나 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있고, 제2항에서는 낚시어선의 안전 운항, 승객의 안전사고 예방, 수질오염의 방지 및 수산자원의 보호 등을 위하여 낚시어선의 승객이 준수하여야 하는 사항을 정하여 고시하여야 한다고 규정하고 있어, 현 행정직 공무원에 의한 임무 수행에는 현실감이 없고 실현 가능 기대성이 아주 낮다.

또한, 최근 방송 등의 영향으로 낚시이용객 증가에 따른 낚시배의 신규 면허발급이 증가하고 있는 추세⁵¹⁾로, 이미 어족자원의 남획과 기존 어업인 간의 갈등이 초래되고 있어 낚시 면허제 도입 등 새로운 관리체계가 필요하다.

안전관리에 대한 기본계획의 수립 또한 법상에서 유선 및 도선 사업법과 수상레저안전법에서만 시행하고 있어 문제로 지적되고 있다.

그러므로 다중이용선박 해양안전관리업무는 해양에서 구조능력과 장비를 갖추고 선박 운용의 경험과 지식을 가지고 있는 조직 중심으로 통합관리와 기본계획 수립·시행이 바람직한 정책으로 판단된다.

3) 안전관리 대상의 분산과 규제 완화에 의한 위험성 증대

다중이용선박의 범위를 여객선, 유·도선, 낚시어선, 레저선박으로 특정하였을 경우, 선박 형상과 운항형태 등 외형적으로 동일하며 사용 용도와 기능 또한 유사·동일하나, 그 선박의 업종별 적용 법령과 면허 및 각종 안전기준 등이 분산·적용되어 다중이용선박의 해양사고 발생율이 표 - 3에서 보듯이 그 위험이 높아지고 있는 추세이며 일반 선박보다 높다.

또한, 안전관리의 대상이 분산되어 있다 보니, 그 선박의 업종별 소유자들은 단체를 결성하여 안전규제를 완화하고 국가의 행정·예산적 지원이나

51) 낚시어선은 기존 10톤 미만의 어선 중 낚시업에 종사하는 선박이며 낚시배는 최근 낚시업을 전종으로 하는 초고속 선박으로 대부분 9.77톤으로 본 논문에서는 개념 구분이 필요하여 낚시배로 표기하였음.

혜택을 요구하고 이런 혜택이 많은 업종으로 전환하고 있다.

특히, 낚시어선의 경우에는 어업인의 소득 증대라는 목적에서 출발하여 낚시어선업법이 1995년 제정되어 운영하다가 「낚시 관리 및 육성법」으로 전면 개정되어 낚시어선업자와 어업인 간의 갈등이 발생하고 있다.

1995년 법이 제정될 당시에는 낚시어선업자의 주체를 영세한 어민으로 한정하였다.

따라서 당시의 다양한 제도적 지원책과 안전규제를 완화하여 적용하였다.

그 대표적인 것이 보험 가입에 대한 국가의 보조제도이다.

수협공제의 경우 국가가 80%를 보조하고 낚시어선업자가 20%만 부담하면 된다.

그리고 낚시어선업을 하는 경우에도 어업에 사용해야 할 면세유 혜택이 그대로 적용된다.

이러한 혜택은 낚시 전종선(낚시배)을 운용하는 자와 어업인의 갈등뿐만 아니라 유선과 도선 사업자와의 형평성 문제도 제기되고 있다.

유선의 경우 영업구역은 허가된 한정 구역에서만 운항하고 영업시간 또한 일출 전 30분에서 일몰 후 30분까지로 제한하고 있는 것과는 대조적으로 낚시어선은 선적항에서 출항하여 인접한 도서에서 하룻밤을 보낼 수 있고, 어업권에서 보장된 수역을 넘어 인접 지자체의 허용된 중첩 수역까지 운항할 수 있으며, 영업시간 또한 각 지방자치단체의 고시로 정하여 각기 달리 운영하고 있어 그 갈등이 증폭되고 있다.

이러한 규제 완화의 대표적인 사례는 여객선의 선령 기준을 들 수 있다. 이는 1984년 20년에서 2009년 30년까지 점진적으로 완화되어 선령 15년 이상의 해외 노후 중고선의 도입이 2배 이상 증가 되었으며, 여객선의 노후화가 심화되어 결국에는 2014년 세월호 전복사고라는 큰 재앙을 초래하였다.

이러한 문제점의 해결방안으로는 그 선박의 이용과 기능이 유사·동일한 다중이용선박 안전관리에 대하여서는 통일된 법률의 적용과 해양 전문가로 구성되고, 구조기관에 의한 단일 기관에서의 안전관리로 통합화가 시급히 이루어져야 한다.

4) 정부 안전관리 기능의 민간 위탁·대행으로 인한 책임 전가 행정
국민의 생명과 신체 보호라는 직접적인 안전기능에 대하여서는 정부에서
관장하여 책임 있는 행정을 하여야 함이 행정의 기본 원칙이다.

하지만 행정부처의 이기주의와 해당 공무원의 퇴직 후 재취업이라는 악
순환의 연결고리에 따라 정부 본연의 임무를 직접 하지 아니하고 민간 등에
위탁·대행함에 따라 정부의 실질적인 안전 확보의 기능이 저하되고 있다.

「행정 권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제11조에 의거 민간에 위탁
할 수 있는 사무는 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히
요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생
활과 직결된 단순 행정사무로 한정하고 있으나, 2012년 「수난구호법」을
「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」로 전면 개정하여 동법 제4장에
서 수난구호 협력단체인 한국해양구조협회를 설립하여 해수면에서의 수색
구조·구난활동 지원, 수색구조·구난에 관한 기술·제도·문화 등의 연
구·개발·홍보 및 교육훈련, 행정기관이 위탁하는 업무의 수행과 해양구
조·구난업계의 건전한 발전 및 해양구조·구난 관계 종사자의 기술 향상의
사무를 이 단체에 위탁하였다.

이는 「행정 권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제11조에 의거 민간에
위탁할 수 있는 사무의 범위를 초과할 뿐만 아니라 국가의 책무인 국민의 생
명과 안전을 보호하는 국가 본연의 기능을 민간시장에 맡기는 결과를 초래
하였다.⁵²⁾

그리고 여객선의 안전관리의 최종심점에 있는 운항관리자의 경우도 마찬
가지이다.

이는 국민의 생명과 재산에 대한 안전을 지키는 것은 그 어떠한 가치와도
대체가 불가능한 국가 본연의 의무이기 때문이며, 동시에 안전규제 정책의 집
행력과 통일성을 확보할 수 있는 방안이기도 하기 때문이다.⁵³⁾

52) 채진, 2016, “재난 안전 사무의 민간 위탁 실태와 정책 방향 - 해양재난관리의 민간 위
탁을 중심으로 -”, 9쪽~10쪽.

53) 허경준, “다중이용선박 안전관리 실태연구 - 여객선 안전관리 정책을 중심으로 -”, 연세
대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2016, 100쪽.

5) 메뉴얼 만능주의 팽배에 따른 탄력적 대처능력 부족

메뉴얼은 현장을 바탕으로 실제 상황에 맞게 작성되고 수시 변경된 요인을 반영하여 개정되어야 실효성 있는 자료이다.

하지만 우리나라는 메뉴얼만 있으면 문제는 자동적으로 해결될 것이라는 착각에 빠진 메뉴얼 만능주의에 갇혀 있다.

즉, 사후 약방문 식으로 사고 후 온갖 메뉴얼을 생산하여 실제 상황이 발생하면 어떤 메뉴얼을 어떻게 적용해야 할지 혼란스러운 현실이다.

또한, 사고 발생 시 상황과악까지의 시간 즉, 초기 사고의 현황과 내용이 단순히 한 가지 경우만의 상황은 거의 없으며, 복합적 상황에서의 기계적인 메뉴얼의 적용은 상당히 위험한 대응 방식이다.

1993년 서해 페리호사건(292명 사망), 1994년 성수대교 붕괴사고(32명 사망), 1999년 화성 씨랜드 화재사건(23명 사망), 2003년 대구 지하철 화재사건(192명 사망), 2013년 충남 해병대 캠프사고(5명 사망), 2014년 세월호 전복사고(304명 사망 또는 실종) 등 재난으로 인한 피해가 과거와 달리 보다 대형화 되고, 복잡화 됨으로 이에 대한 대응방안 또한 단순한 메뉴얼에 의한 것보다는 종합적인 상황 대응 능력을 향상하기 위한 교육·훈련의 프로그램 개발이 요구된다.

6) 안전의식과 수영 교육 등 해양안전 문화 부재에 의한 사고 증가

해양에서 사고 발생 시 일반 국민은 해양인명 구조장비의 사용방법과 대피요령 등을 몰라서 큰 희생을 당하는 경우가 많이 발생하고 있다.

특히, 물에서 수영과 부유성 확보 등의 기본적인 생존방법을 정규 학교 과정에서 배운 적이 없어 세월호사건 때 학생들의 피해가 더욱 컸다.

이 사건 이후로 학교 수업으로 기본적인 생존 수영과 인명구조 방법·장비의 사용법 등 정규 교육과정으로 편성하여 교육이 시행되고 있어 천만다행이다.

프랑스의 경우에는 1990년대부터 교육법을 통해 초·중등학교에서 위험 예방, 구조, 응급처치, 안전수칙 등의 안전교육을 의무적으로 실시하고 있다.

안전교육은 이론 중심이 아닌 체험과 실습 중심으로 이루어지고 있으며,

안전교육과정이 교사들의 재량에 달려있어 보다 창의적이고 자율적인 안전 교육과정의 운영이 장려되고 있다.

특히, 중학생들은 재학기간 동안 의무적으로 ‘안전교육 합격증’을 취득하게 되어 있는데 이러한 안전교육 수료 여부는 중학교 졸업자격 시험에 반영되기도 하여 안전교육에 대한 중요성을 법과 제도로써 강조하고 있다.

이 외에도, 싱가포르에서는 보건 교육의 일부로서 초등 안전 교육을 실시하고 있으며, 그 내용 또한 사고방지, 도로안전, 공공장소 안전, 수상 안전, 응급처치 등의 다양한 내용을 다루고 체육수업 시간을 활용해 교사의 전문적 지식하에 중점적인 교육이 이루어진다.⁵⁴⁾


우리나라의 경우에는 정부 차원에서의 해양에 대한 안전문화 확산과 교육 강화를 위하여 체계적인 교육·훈련이 필요하며 이에 따른 해양안전 체험 교육시설의 확충이 요구된다.

표 - 22 <전국 안전체험 교육시설 현황>

(2018년 기준, 행정안전부)

분야	해양	교통	소방	건설	산업	생활
93개소	1개소	53개소	27개소	6개소	5개소	1개소

그림 - 3 <분야별 안전체험 프로그램 시설>

분야	전경	내용	효과
소방		·비상 탈출 및 물 소화기 체험	·소방 안전교육 및 화재 시 소화방법 등 학습

54) 김경희, 2018, “프랑스와 일본의 학교안전교육 사례 연구”, 18쪽.

교 통		·안전벨트 및 광각 후사경 체험	·교통안전 및 사고 시 행동요령 학습
생 활		·자전거 안전교육 및 주행 체험	·실생활 안전 교육
산 업		·항공기 사고 시 탈출 체험	·항공기 사고 시 행동요령 학습
재 난		·지진 대피 및 화재 연기 체험	·지진 시 행동요령 및 화재 대피





현재, 해양경찰교육원에서는 해양재난 및 안전사고 발생 시 국민이 적절히 대처할 수 있도록 체험·실습형 중심의 ‘바다로 캠프’를 운영⁵⁵⁾ 하여, 매년 초·중·고등학생과 교사를 중심으로 총 15회 1,000여명을 교육하고 있다.

프로그램은 심폐소생술(CPR), 선박 모의조종실 체험, 선박 탈출 훈련, 구명조끼 착용법, 해양 생존 훈련(수상에서 주변 물건을 활용하여 부유성 확보 및 새우등 뜨기 등), 선박 기울기 체험 등으로 구성되어 있어 체험 프로그램 이수자인 학생과 교사로부터 만족도가 높은 것으로 파악되고 있다.

55) 최근 정부는 국민안전교육 강화를 위한 기본계획을 수립하고 국민의 재난사고 예방 및 대처능력 향상을 위하여 25개 관계부처 합동으로 6대 분야 15개 추진과제를 선정하였고 해양 분야는 해양경찰이 ‘체험형 안전교육 강화’ 과제로 현재 해양경찰교육원 재난훈련장에서 실시하고 있다.

또한, ‘연안 안전교실’은 전국 5개 지방해양경찰청과 19개 해양경찰서에서 지방 교육청과 연계하여 생존 수영 및 구명조끼 착용법 등 해양 안전 문화 확산을 펼치고 있다.

그림 - 4 <해양경찰 안전체험 프로그램 시설>

구 분	전 경	내 용	효 과
선박 기울기		· 선박 전복 시 선체 기울기에 따라 행동제한을 체험하고 외부로 탈출 훈련	· 초기에 선체 등 내부에서 탈출 인식
선박 탈출		· 선박 사고 시 다중이 외부 또는 구조선으로 이선 훈련	· 많은 승객이 질서 유지와 효율적인 피난
차량 추락		· 해안가 또는 방파제에서 차량 추락 대비 훈련	· 차량 추락 시 행동 및 대응 요령 인식
방 파 제 추 락		· 방파제의 삼발이에서의 추락방지 및 구조 훈련	· 삼발이 위험 인지 및 구조 시 대응요령 습득
선 박 모의조종		· 선박 모의조종 시설을 통하여 승선 및 조종 훈련	· 선박 간접 체험

<p>응급구조</p>		<ul style="list-style-type: none"> · 심폐소생 훈련 (C P R) 	<ul style="list-style-type: none"> · 응급상황 시 대응조치 습득
<p>높은 곳 탈출</p>		<ul style="list-style-type: none"> · 대형선박 사고 시 이선 훈련 	<ul style="list-style-type: none"> · 비상 탈출 효과
<p>구명벌 탭승</p>		<ul style="list-style-type: none"> · 구명벌 등 비상 구조선 탑승 훈련 	<ul style="list-style-type: none"> · 바다에서 생존 연장
<p>생존 수영</p>		<ul style="list-style-type: none"> · 기초 수영 등 수상안전훈련 	<ul style="list-style-type: none"> · 수상에서 기본 수영 습득
<p>스쿠버</p>		<ul style="list-style-type: none"> · 얇은 수심에서의 스킨 스쿠버 훈련 	<ul style="list-style-type: none"> · 소형 공기통 활용 추락 차량 생존 및 구조
<p>구명조끼</p>		<ul style="list-style-type: none"> · 선박에서의 구명조끼 착용 및 대응 요령 훈련 	<ul style="list-style-type: none"> · 올바른 착용법과 선내 이동(탈출) 훈련

2. 법적 문제점

1) 안전규제와 산업육성의 법 목적 양립에 따른 문제점

다중이용선박은 일반 국민의 안전과 직결되는 사항으로 정부는 안전규제를 포함한 사회적 규제에 대해서는 오히려 강화와 세밀화에 집중하고 있다.

특히, 지난 수년 사이에 우리 사회는 여러 번의 대형사고가 매년 발생하고 있다.

이러한 대형사고 발생 시마다 후속 조치로 관련 법률의 개정을 통하여 안전규제 항목을 추가하여 왔었다.

그러나 아래의 법에서는 안전규제 뿐만 아니라 각 개별 산업의 육성을 위하여 산업 진흥 정책 또한 포함하고 있다.

즉, 사업의 등록·신청, 면허, 사업승계, 발전 및 기본계획 등 개별 산업의 육성 정책과 안전 확보를 위한 사회적 규제가 양립하여 충돌하고 있다.

표 - 23 <다중이용선박 관련 법령의 목적>

구 분	해 운 법	유선 및 도선사업법	낚시 관리 및 육성법	수상레저안전법
목 적	· 해운업의 건전한 발전과 여객·화물의 원활하고 안전한 운송	· 유선 및 도선의 안전운행과 유선사업 및 도선사업의 건전한 발전	· 건전한 낚시문화를 조성하고 수산자원을 보호	· 수상레저활동의 안전과 질서를 확보하고 수상레저사업의 건전한 발전
취 지	산업육성	안전규제 /산업육성	산업육성	안전규제 /산업육성

안전사고 대응을 위한 안전 관련 행정 법률은 입법 목적상 안전사고 사전 예방기능과 사후 제재 기능을 수행하여야 한다.

즉, 안전사고 예방을 위해서 ‘각종 안전(주의)의무’ 를 부과하고 이러한

안전의무를 위반하거나 안전사고가 발생한 경우에는 사후제재(형벌, 행정제재)를 부과하여 법의 실효성을 확보하여야 함에도, 표 - 23에서처럼 산업진흥과 혼용하여 안전법령의 비체계성과 비통일성을 야기하고 있다.

안전 관련 입법 정책상의 성공을 담보하기 위해서는 안전사고 관련 법령의 상호 체계성과 통일성을 바탕으로 적정하고 합리적인 의무 부과와 이것의 이행확보를 위한 적절하고 실효적인 제재수단이 법 내용에 포함하여야 한다.

2) 안전관리 기준 상이에 따른 개별 사업자간 갈등 초래

다중이용선박의 각 개별법에서의 선박 규모에 대한 제한은 특별히 없으나, 낚시어선만 10톤 미만으로 규정하고 있다.

이것은 소형어선의 어가 소득 증대를 위한 법 취지로 제한 규정을 두었다.

해상여객운송사업의 경우에는 여객선의 총톤수 합계가 100톤 이상(다만, 수면 비행 선박의 경우에는 해당 선박의 총톤수 합계가 30톤 이상 또는 최대 승선인원 합계가 30명 이상이어야 한다)으로 일정 이상의 보유량 기준⁵⁶⁾을 정하고 있다.

선령은 선종과 선질에 따라 15년에서 최장 30년까지 규정함으로서 안전 확보라는 법 목적을 달성하기에는 상당한 거리가 있다.

여객선은 원칙적으로 20년 이하로 규정하고 있으나 20년을 초과한 여객선은 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 안전 운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있고, 선령이 25년을 초과한 여객선⁵⁷⁾은 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 및 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박 관리 평가 기준에 따라 선박을 평가한 결과 안전 운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있다.

유선과 도선 역시 여객선과 유사한 절차와 행정안전부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 관할관청이 검사를 의뢰하는 검사기관에서 검사를 실시한 결과 안전 운항에 지장이 없는 것으로 판단되었을 때, 10년

56) 「해운법」 시행규칙 제5조 제1항 (별표 2)에 의거, 일정 사업 규모 확보를 위함임.

57) 강화플라스틱 재질의 선박은 제외 한다.

범위에서 1년 단위로 그 선령을 연장할 수 있다.

즉, 30년까지 연장 사용할 수 있으며, 선질(목선, 강선, FRP 등)의 종류에 따라 각 개별법에서는 상이하게 규정하고 있어 안전의 기준 설정에 실효성 확보가 의심스럽고, 수상레저안전법(레저선박)의 경우에는 선령 제한 규정이 없다.

인명구조요원의 배치 또한 승객 정원이 13인 미만인 유선은 30척까지는 1명으로 하되, 30척을 초과하는 경우에는 30척을 초과하는 20척마다 1명을 추가한 인원수를 배치하고, 승객 정원이 13인 이상인 유선은 승객 정원 50명까지는 1명, 51명 이상 100명까지는 2명으로 하되 100명을 초과하는 경우에는 100명마다 1명을 추가한 인원수를 배치하여야 한다.

승객 정원이 50명 미만인 도선은 1명, 승객 정원이 50명 이상인 도선은 승객 정원이 100명까지는 2명으로 하되 100명을 초과하는 경우에는 100명을 초과하는 100명마다 1명을 추가한 인원수를 배치하여야 한다.

하지만 여객선의 경우에는 사업자가 보유한 여객선의 총톤수별로 안전관리책임자의 자격과 인원을 규정⁵⁸⁾하고 있고, 수상레저안전법에서는 비상구조선의 수에 해당하는 인원수로 규정하고 있다.

낚시어선은 13인 이상이 승선한 경우, 오후 8시부터 익일 오전 4시까지 일정한 거리 이상 떨어진 해역에서 영업하는 경우에만 인명 구조 요원 승선을 의무화하고 있다.

구명뗏목, 구조선 비치, EPIRB(비상 위치 지시용 무선표지)⁵⁹⁾ 설치 등 안전 관리 기준이 각 개별법마다 달리 규정되어 있어, 이에 대한 통일과 적절한 안전관리 기준의 설정으로 각 사업자 간의 불균등한 법 적용을 해소하여야 할 필요가 있다.

58) 「해운법」 시행령 제12조의3 별표 1 참조.

59) 선박 사고 시 구조 및 수색작업을 신속하게 하기 위하여 조난자의 위치를 자동적으로 송신하는 장치로 「선박안전법」에서는 조난 시 특정 주파수 신호를 자동으로 송신하고 SOS(구조요청, 조난신호) 부표를 추가로 사용하는 것을 의무화하고 있다.

표 - 24 <인명구조 인력 및 장비 배치 기준 비교>

구 분	여 객 선	유선·도선	낚시어선	레저선박
선박규모 제 한	제한 없음	제한 없음	10톤 미만 (동력선)	· 5마력 이상 동력수상 레 저기구(면허 대상) · 5톤 미만은 선박안전법 적용 배제
선령 제한	· 20년 (최대 30년)	· 강선 - 20년 (최대 30년) · 목선 및 FRP - 15년	· 강선-25년 · 목선-20년	없 음
승무 기준	톤수에 따라 상이	2명(항해사 1, 기관사 1)	1명(소형선박 조종사)	일반 또는 요트조종면허
인명구조 요원배치	안전관리 책임자	있 음	안전요원	있 음
구명뗏목	있 음	있 음	없 음	없 음
구조선 비 치	없 음	있 음	없 음	있 음
EPIRB 설 치	있 음	있 음	없 음	없 음

3) 영업(구역)권과 어업(구역)권 혼재로 인한 위험 가중

영업(구역)권이라 함은 영업을 할 수 있는 권리로 다중이용선박의 경우에는 일정한 구역, 즉 관할관청이 지정한 일정한 수역을 의미하나, 어업(구역)권은 수산물을 잡거나 따거나 또는 가공할 목적으로 특별히 정한 구역으로 지방자치단체의 관할 내 수역 전체를 의미한다.

「선박안전법」을 적용받는 유선과 도선은 선박 검사 시에 정해진 항해 구역 내에서 관할관청이 지정한 구역 또는 거리 이내이고, 「선박안전법」을 적용받지 아니하는 유선과 도선은 안전 검사 시 정해진 구역 또는 거리 이내로 규정하고 있다.

낙시 어선업의 영업구역은 그 낙시어선의 선적항이 속한 시·도지사의 관할 수역으로 하되, 외측 한계는 「영해 및 접속수역법」에 따른 영해로 하고 있다.

다만, 해양수산부장관이 연접한 시·도간 수역에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 공동 영업구역을 지정하는 경우에는 그 공동구역과 해당 시·도지사의 관할 수역을 영업구역으로 한다라고 규정하여 낙시어선의 경우에는 어선 본래의 조업구역과 낙시어선으로서의 영업구역이 동일하여 선박규모나 시설, 안전요원 배치 등이 더 우수한 유선과 도선에 비해 그 영업구역이 과대하여 안전 관리상 어려운 점이 있고, 사업자 간에 불균등을 초래하고 있다.

뿐만 아니라, 「영해 및 접속수역법」에 따라 기선으로부터 12해리 미만으로 정하고 있는 수역에서는 시·도지사가 영해 바깥쪽 해역에서의 영업을 필요하다고 특별히 인정하는 경우에는 관할 지방해양경찰청장의 의견을 들어 해양수산부장관에게 영업구역을 확대할 수 있다는 「낙시 관리 및 육성법」 제27조 제2항에 의거 일부 지자체(부산·경남)에서는 ‘낙시 어선업 영업구역 확대지정 공고’를 통하여 시행하고 있다.

4) 영업시간 및 야간운항의 기준 상이에 따른 안전관리 기능 약화
야간운항이라 함은 일몰 후 30분부터 익일 일출 전 30분까지를 의미하고 있다.

일반적으로 선박은 톤수, 승무 자격, 설비 등에 따라 선박 검사 시 운항 제한사항을 두고 있다.

이것은 안전 확보를 위한 조치로 야간운항 허용 시, 이에 필요한 설비와 장비는 표 - 25에서 보듯이 선종별로 상이하며, 특히 낙시어선의 경우에는 유선과 도선에 비해 영업구역이 광대할 뿐만 아니라 인접 지자체의 공동 영업구역까지 확대되어 심야에 입·출항하여 타 지자체 선착장에 기착하는 등 그 위험성이 더 높다.

또한, 수상레저 활동의 안전을 위하여 필요하다고 인정하면 ‘수상레저 활동 금지구역’을 지정할 수 있고, 수생 생태와 수산자원의 보호, 낙시객의 안

전 사고 예방 등을 위하여 일정한 지역을 ‘낙시 통제구역’ 으로 지정할 수 있다.

금지구역의 설정은 항계 안이나 교통 특정구역 등 해상교통 번잡지역이나 압초, 조류 등 위험지역과 해양사고 다발지역 등에 설정하여 다중이용 선박의 안전규제를 강화할 필요가 있다.

표 - 25 <야간운항 시 구비요건 비교>

구 분	유선·도선	낙시어선	레저선박
영업 시간	일출 전 30분 ~ 일몰 후 30분	지자체별 상이 (조례로 지정)	일출 전 30분 ~ 일몰 후 30분
야간운항 여부	허 용	상 등	허 용
야 간 운항시 구비요건	· 전등 1개 이상 · 자기점화등 1개 이상	· 레이더 · 레이더 반사기 · 시계, 라디오, 기적 · 휴대용 자기캠퍼스 · 선등 · 위성항법장치 ⁶⁰⁾	· 항해등, 나침반 · 야간조난신호장비 · 통신기기 · 등, 구명튜브 · 소화기, 자기점화등, · 위성항법장치 · 등이 부착된 구명조끼
금지 구역	없 음	통제구역 지정	· 필요 시 지정

5) 승선정원과 적재중량 등 기준 상이로 인한 선박 복원성 저하 초래 선박의 복원성이라 함은 화물의 이동이나 파도에 의해 평형성이 깨져서 배가 기울어졌을 때 전복되지 않고 원래의 평형상태로 돌아가려는 성질을 말한다.

즉, 선박의 안전성이라고 할 수 있으며 복원성에 영향을 미치는 요소로는 배수량, 선박의 길이, 선폭 등 선체 제원의 영향과 바람, 조류, 갑판 침입수, 유동수 등의 외부 요인이 있다.

60) 낙시어선의 경우 10톤 미만이므로 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제 69조 별표 4 ‘항해용구’ 참조.

하지만, 본 연구에서는 다중이용선박 사고의 인적 과실 부분인 최대 승선인원과 화물의 최대중량 및 배치 등에 의한 기준이 각 개별법에서 상이하게 규정함으로서 선박의 안전성이 저하되는 문제점의 개선과 이에 대한 통일된 기준의 적용이 필요하다는 점을 지적하고자 한다.

과거 다중이용선박 대형사고의 주요 원인으로서는 과승·과적과 적재물의 고박 불량으로 인한 좌·우현 비대칭으로 선체의 중심이 횡방향으로 이동하여 사고로 직결되는 사례가 많이 발생하였다.

표 - 26 <승선정원·적재중량 등 산정기준 비교>

구분	유선·도선*	낚시어선**	레저선박***
승선정원	<ul style="list-style-type: none"> 유선은 승객 및 선원이 안전하게 탑승할 수 있는 장소의 제곱미터 단위의 면적을 0.35제곱미터로 나눈 값 도선은 화물 55킬로그램을 승선 인원 1명으로 계산 	<ul style="list-style-type: none"> 침대가 비치된 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 침대 1개에 대하여 1인 의자석이 비치된 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 의자석의 정면 너비(미터)를 0.45미터로 나누어 얻은 수 침대 또는 의자석이 차지하는 면적을 제외한 바닥면적을 0.45제곱미터로 나누어 얻은 수 	<ul style="list-style-type: none"> ①모터보트 및 세일링요트 <ul style="list-style-type: none"> -침대1개는 1인 -의자가 있는 경우 <ul style="list-style-type: none"> ·개인별 의자는 의자 수 ·공용 의자는 전면 전 길이를 0.4로 나누어 얻은 정수 -의자가 없는 경우 <ul style="list-style-type: none"> ·사람이 앉을 수 있는 장소의 면적을 항해구역별 값으로 나눈 정수 ②수상오토바이는 최초 제작시 지정된 인원수
적재중량	<ul style="list-style-type: none"> 도선은 선박의 길이·너비·깊이를 미터 단위로 측정하고 이를 서로 곱하여 얻은 수의 10분의 7에 0.39를 곱하여 얻은 값으로 하되, 그 단위는 톤으로 한다. 		

적재용량	· 도선은 선박의 길이·너비·깊이를 미터 단위로 측정하고 이를 서로 곱하여 얻은 수의 10분의 7에 0.5를 곱하여 얻은 값으로 하되, 그 단위는 세제곱미터로 한다.		
------	--	--	--

* 「선박안전법」 적용 제외 선박(「유선 및 도선사업법」 시행규칙 제13조 및 제15조)

** ‘총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준’ 제64조

*** 「수상레저기구 안전검사 기준」(해양경찰청 고시 제2017-1호) 제10조

표 - 26의 규정은 「선박안전법」의 적용⁶¹⁾을 받지 않는 다중이용선박에 대한 규정으로 소형선박이 주 대상이며, 소형선박일수록 복원력이 안전성 확보에 많은 영향을 미친다.

따라서 통일된 기준이 요구되는 이유이기도 하다.

6) 안전 검사·점검 및 교육 등 기준의 통일 필요

재난 관리는 통상적으로 ‘예방’ (prevent), ‘대비’ (preparation), ‘대응’ (response), ‘복구’ (recovery)의 4단계로 구분하고 있으며, 우리나라는 「재난 및 안전관리 기본법」에서 이러한 4단계의 재난 관리체계를 수용하고 있다.

이 구분에 의하면 재난의 발생 이전인 ‘예방단계’⁶²⁾인 사전예방에서는 안전의 규제 즉, 안전 확보를 위한 사전의무사항으로 안전검사, 안전점검 및 비상훈련 등 안전교육을 부과하고 있다.

다중이용선박에 대한 이러한 안전규제는 선종별 다르게 적용됨으로써 일

61) 「선박안전법」 적용대상 선박의 최대 승선인원 산정은 동법 시행규칙 제18조 제3항 별표 6에 의거 산정하고, 적재 중량은 ‘선박톤수의 측정에 관한 규칙’ 제4절에 의거 산정함.

62) 미래에 발생할 가능성이 있는 재난의 위험을 사전에 탐지하여 재난 발생 가능성을 최소화하기 위한 단계이다. 즉, 재난으로 인한 위기요소들이 인간의 생명과 재산에 영향을 미치는 장기적인 리스크를 감소시키는 활동을 말하는 것으로, 위험 요인을 파악하고 재난 발생 가능성을 낮추는 단계를 의미한다. 다중이용선박 안전관리 실태 연구, 허경준, 연세대학교 행정대학원, 2016, 11쪽.

반 국민의 혼돈과 각 사업별 안전 규제의 상이로 인하여 현장에서의 안전 확보를 위한 실효성을 담보하기 어렵게 하고 있다.

표 - 27 <안전검사·점검 등 기준 비교>

구 분		유선·도선	낙시어선	레저선박
안 전 검 사	시 기	· 면허신청/신고 시 · 선체구조변경/기관 교체 시		· 등록 시 신규검사 · 등록 후 5년마다 하는 정기검사 · 구조나 장치를 변경 한 경우의 임시검사 · 수상레저사업 시 매1년
	서 류	· 선박 구조도면 · 인명구조용 장비에 대 한 명세서		· 장비명세서 및 도면 · 복원성에 관한 자료
	기 준	· 있음(동법 시행령 제 13조		· 있음(수상레저기구 안 전 검 사 기 준 : 해양경찰청 고시 제 2017-1호)
	대행	· 없 음		· 대행기관 지정 가능
안 전 점 검	대 상	· 선박, 시설, 장비 등의 기준에 맞는지 여부 · 사업자 등의 안전 운 항의무 준수 여부 · 승객 준수사항의 준수 여부 · 승선 또는 선적의 제 한 등의 준수 여부 · 인명구조용 장비의 기 준과 인명 구조 요원 의 자격, 배치 기준에 맞는지 여부 · 선원의 정원 및 자격		· 시설, 장비 등이 등록 기준에 적합 한지 여부 · 사업자 등의 안전 조 치 준수 여부 · 행위제한 등의 준수 여부 · 인명구조요원 및 레프 팅 가이드의 자격, 배 치기준의 적합 여부

		<ul style="list-style-type: none"> 기준에 맞는지 여부 그 밖의 안전운항을 위하여 필요한 사항 		
안 전 교 육	시 간	· 매년 8시간 이내	· 매년 4시간 이내	· 면허 취득(갱신)시 : 3시간
	과 목	<ul style="list-style-type: none"> 운항규칙 등 수상 교통의 안전 생존기술, 응급조치, 인명구조용 장비 사용법 등 그 밖의 안전운항에 관한 것 	<ul style="list-style-type: none"> 납시인의 안전사고에 대한 응급처치 및 인명구조 납시관련 정책 및 법령 납시터 시설, 장비의 안전 납시터의 수질 및 위생안전 관리와 수산자원 관리 그 밖에 납시인의 안전과 수산자원 보호를 위하여 필요한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> 수상레저안전 관계 법령 수상레저기구의 사용과 관리 수상 상식 수상 구조
비 상 훈 련	대상	<ul style="list-style-type: none"> 선원 그 밖의 종사자 		
	종류 및 주기	<ul style="list-style-type: none"> 선내숙지 훈련(매월) 퇴선 훈련(매월) 기름유출대응 및 소화 훈련(매월) 인명구조 및 추락, 좌초사고 대응훈련(6개월) 침수 및 추진기관 사고 대응 훈련(6개월) 		
	기 타	<ul style="list-style-type: none"> 기록대장 기록 동영상 또는 사진 촬영 1년 보관 		

안전검사 및 안전점검의 대상, 시기, 방법, 기준 등의 통일과 공통된 적용으로 일선에서의 법 적용상 혼란과 사업자 간의 불균형을 제거하여 일반 국민이 안심하고 이용할 수 있는 다중이용선박으로써 안전관리가 되어야 바람직할 것으로 판단된다.

또한, 안전문화 확산과 위험시 기본 생명 유지 확보를 위한 퇴선 훈련, 인명구조 장비 활용법 등 수난 대응 교육을 선종에 관계 없이 공통적으로 실시할 필요성도 요구된다.

7) 안전 운항을 위한 조치 등 기준의 표준안 마련 필요

「재난 및 안전관리 기본법」에서의 4단계의 재난 관리체계 중 재난의 발생 이전인 ‘대비단계’⁶³⁾의 사전예방과 선박 운항이 진행 중일 경우의 ‘대응단계’⁶⁴⁾에서의 안전 운항의 의무와 운항규칙, 승객 준수사항, 음주 등 조종금지 등의 준수 및 출입항기록과 승객명부 관리 등의 사고 대비의 무사항을 각 개별법상에서는 상이하게 규정하고 있다.

표 - 28 <안전 운항 기준 비교>

구분	유선·도선	낙시어선	레저선박
안전 운항	<ul style="list-style-type: none"> · 선박의 안전점검 · 기상상태확인 · 수면의 상황에 따라 안전하게 유선 및 도선을 조종 · 안전에 관항 사항을 매 뉴얼로 작성, 비치, 승객에게 안내 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 선박의 안전점검 · 기상상태확인 · 수면의 상황에 따라 안전하게 낙시어선을 조종 · 정신질환자 등 승선에 부적격한 사람의 승선 금지 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 인명안전장비의 착용

63) 재난의 발생에 대비하여 사전에 대처방법을 준비하는 일련의 행위를 의미한다. 다중이용선박 안전관리 실태 연구, 허경준, 연세대학교 행정대학원, 2016, 12쪽.

64) 사고 발생 이후 이를 수습하는 단계이다. 이 단계는 실제 재난 상황이 발생하였을 경우 최단시간 내에 재난 대비 자원을 동원하여 피해를 최소화하여야 한다. 다중이용선박 안전관리 실태 연구, 허경준, 연세대학교 행정대학원, 2016, 12쪽.

운 항 규 칙	<ul style="list-style-type: none"> · 적절한 경계 · 안전한 속력으로 운항 · 시계(視界) 제한시 저속 운항 · 시계 제한된 구역에서 앞쪽에 다른 선박이 있는 경우에는 왼쪽 진로 변경 금지 · 다른 선박과 마주칠 때에는 오른쪽으로 진로 변경 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 적절한 경계 · 안전한 속력으로 운항 · 시계(視界) 제한시 저속 운항 · 시계 제한된 구역에서 앞쪽에 다른 선박이 있는 경우에는 왼쪽 진로 변경 금지 · 다른 선박과 마주칠 때에는 오른쪽으로 진로 변경 · 낚시가 금지되어 있는 장소에 정박하거나 승하선 금지 · 야간 운항시 안전운항 등을 위한 필요한 불빛 표시 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 적절한 경계와 등록 대상 동력수상레저 기구의 경우에는 해양 경찰청장이 지정, 고시하는 항해 구역 준수 · 계류장, 교량으로부터 20미터 이내의 구역이나 위험발생요소가 많은 구역이라고 고시하는 구역에서는 10노트 이하로 운항 · 태풍, 풍랑, 해일 등의 주의보 이상의 기상 특보가 발효된 구역에서의 운항금지 등
승 객 준 수 사 항	<ul style="list-style-type: none"> · 정원을 초과하여 승선을 요구하는 행위 금지 · 유선 및 도선 사업자 등의 구명조끼 착용 지시 거부 등 위반행위 금지 · 음주 및 선내 질서를 어지럽히는 행위 금지 · 인명구조용 장비등 그 효용을 해치는 행위금지 · 조타실 등 승객출입 금지장소에 허가 없이 출입하는 행위금지 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 구명조끼 착용 지시시 착용 · 승선자 명부 작성 및 신분증 확인 · 그 밖의 지자체장이 고시한 승객 준수사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 인명 안전장비의 착용
출 입 항 기 록	<ul style="list-style-type: none"> · 선박 출항, 입항기록을 관리대장에 기록 · 관리대장은 운항 중에는 조타실에 비치하고 운항이 종료된 후에는 영업소에 3개월 보관 	<ul style="list-style-type: none"> · 출입항 신고서와 승선자 명부를 출입항신고 기관에 제출 	<ul style="list-style-type: none"> · 운항 시 신고 · 원거리 수상레저활동의 신고
승	<ul style="list-style-type: none"> · 승객의 신분과 승선 신 	<ul style="list-style-type: none"> · 승선자 명부 작성 및 	

<p>객 명 부</p>	<p>고서 기재내용 확인후 3개월간 보관 · 승선신고서를 작성하여 제출하지 아니하거나 신분 확인 요구에 따르 지 아니하는 경우에는 승선 거부</p>	<p>기재내용 확인 · 승선자 명부 사본 3개 월간 보관</p>	
<p>음 주 조 종 금 지 등</p>	<p>· 음주, 약물중독 등 정상 적인 조종을 할 수 없는 우려가 있는 경우에는 유선 및 도선조종 금지 -음주의 기준은 「해사 안전법」 제41조 제5 항에 의한다.</p>	<p>· 술에 취한 상태에서 낚시어선 조종 금지 -술에 취한 상태의 기 준은 「해사안전법」 제 41조 제5항에 의한다. · 약물 복용 등의 상태에 서 조종 금지 -「마약류관리에 관한 법률」 제2조에 따른 마약, 향정신성의약품, 대마와 「화학물질관리 법」 제22조에 따른 환 각물질 등</p>	<p>· 술에 취한 상태에서 동 력수상레저기구 조종 금 지 -음주의 기준은 「해사 안전법」 제41조 제5항 에 의한다. · 약물 복용 등의 상태에 서 조종 금지 -「마약류관리에 관한 법률」 제2조에 따른 마약, 향정신성의약품, 대마와 「화학물질관리 법」 제22조에 따른 환 각물질 등</p>

통일된 규정이 없거나 현장에 적합하지 않는 각 개별법마다의 법 적용은 이러한 대비·대응단계의 준비가 철저하지 못함의 대표적인 사례이다.

따라서, 재난 상황 발생 시 대규모 피해를 예방하고 사고 발생에 대한 신속·적절한 대응을 위하여서는 사고 대비 자원을 확보하고, 각종 재난 상황을 대비한 훈련과 담당공무원 및 관련 분야 종사자를 대상으로 통일된 규정에 의거 점검하고 교육·훈련을 실시해야만 제2의 세월호 사고를 예방할 수 있다.

8) 안전 설비 및 제도 강화방안 마련 필요

등록 척수 대비 일반 선박 사고율(2.8%)과 비교하면 다중이용선박은 9%로 매우 높다.

여객선을 제외한 나머지 선종은 소형선박으로 안전 설비와 제도상에서 많은 적용배제로 안전규제를 상대적으로 허술하게 운영하고 있다.

이는 앞에서 살펴본 바와 같이 개별 법률에서 상이하게 규정하고 있고, 안전의무조항 역시 선종과 관계없이 균등히 적용되어야 함에도 선종별 상이하게 적용되어 통일된 법 제도가 없기 때문이다.

표 - 29 <안전설비 및 제도 강화방안 비교>

구 분	여 객 선	유선·도선	낚시 어선	레저선박
선박위치 발신장치	설 치	일부 설치	설 치	미설치
해상교통 관제실시	실 시	일부 실시	미실시	미실시
영업 중 위치보고	미보고	미보고	보 고	미보고
사고발생시 인명구조 의 무		·선박이 전복, 충돌하거나 그 밖에 영업구역에서 사고가 발생한 때		
사고발생등 보고(신고)	·해양사고가 일어나 선박이 위험하게 되거나 다른 선박의 항행안전에 위험을 줄 우려가 있는 경우에는 위험을 방지하	·승객이 사망 또는 실종 되거나 중상자가 발생한 때 ·승객중에 감염병으로 인정되는 환자가 있는 경우	·승객이 사망하거나 실종되었을 경우 ·충돌, 좌초 또는 그 밖에 낚시 어선의 안전운항에 영향을 미치거나 미칠	·수상레저기구에 동승한 자가 사고로 사망, 실종 또는 중상을 입은 경우

	기 위하여 신속하게 필요한 조치를 취하고 해양사고의 발생 사실과 조치 사항을 지체 없이 해양 경찰서장이나 지방해양수산청장에게 신고*	· 충돌, 좌초 또는 그 밖의 사고로 인하여 선체가 심하게 손상되는 등 선박운항에 영향을 미치는 장애가 생긴 경우 · 교량, 수리시설, 수표 등 인공 구조물을 파손한 경우	우려가 있는 사고	
개선 명령		· 승선 정원이나 적재중량 및 용량의 제한 · 영업시간 또는 운항횟수 제한 · 영업구역의 제한 또는 영업의 일시 정지 · 시설의 개선, 변경 및 원상 복구 등		

* 「해사안전법」 제43조(해양사고가 일어난 경우의 조치) 참조

따라서, 안전규제와 관련된 사항은 다중이용선박의 선종별 형태와 관계 없이 동일한 적용을 할 수 있는 법적·제도적 기준의 마련과 일괄적인 적용이 필요하다.

9) 위반 행위별 양형기준의 통일 필요

안전의무 사항의 위반에 대한 재발 방지를 위하여 ‘복구단계’ 65)에서 실

65) 재난 발생 이전의 상태로 회복하기 위한 지속적인 지원으로서 자원의 투입, 재발 방지 조

효성 있는 제재로 안전을 담보하여야 함에도 아래 표 - 30에서처럼 제재의 종류 또는 동일한 위반사항에도 양형이 각각 개별 법령에서 다르게 규정하고 있다.

벌칙 유형은 국민의 자유와 권리에 대한 제재 가운데 가장 엄격한 것을 그 내용으로하고 있어서 벌칙규정을 두는 경우에는 모든 점에서 신중히 검토하여 형평성과 양형의 균등성을 확보하여야 한다.

즉, 다중이용선박에 대한 안전사항 위반 행태별 종류의 동일적용과 이에 따른 통일된 양형기준의 정립이 필요하다.

표 - 30 <위반 행위별 양형기준 비교>

구 분	여 객 선	유선·도선	납시어선	레저선박
무면허 (신고)사업	· 2천만원 이하의 벌금(무등록 포 함)	· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금	· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(신 고는 6개월)	· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(무 등록, 취소 후 영업 포함)
안전에 관한사항	· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 (명령위반 포함)	· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 (무안내 포함)	· 6개월 이하의 징역 또는 5백 만원 이하의 벌 금(명령거부, 기 피 포함)	
음주(주취) 조 종		· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금	· 6개월 이하의 징역 또는 5백 만원 이하의 벌 금(측정거부, 약 물 포함)	· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 (측정거부, 약 물 포함)

치 등을 포괄하는 개념이다. 다중이용선박 안전관리 실태 연구, 허경준, 연세대학교 행정대학원, 2016, 13쪽.

안전검사 미 수검		· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금		· 6개월 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금(불합격 기구 이용 포함)
안전점검 거부·방해		· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금		· 6개월 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금
개선명령 위반	· 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 (안전명령 포함)	· 6개월 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금		

또한, 타 법령의 벌칙규정과 비교하여 형벌이 너무 중하다는 것이다.

행정 목적 달성과 재발 방지라는 취지에서 볼 때 형벌이 최후의 통제수단이 아니라 가장 편리한 통제수단으로 남용되고 있는 실정으로 국민에게 법규범 전체에 대한 불신과 정당성에 대한 의문을 갖게 함으로서 결국 해당 산업의 발전에 저해가 되고 있다.

「유선 및 도선사업법」상 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 사항은 무면허(신고) 사업, 폐쇄 또는 정지 후 사업, 안전에 관한 사항 무안내, 음주(주취) 조종, 정원 초과, 적재중량 또는 용량 초과, 안전검사 미수검, 안전교육 미이수, 안전점검 거부·기피·방해 등이 있고, 6개월 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금 사항은 기상특보 발효 시 운항, 운항제한 미준수, 개선명령 위반이다.

「수상레저안전법」의 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금은 무면허 조종, 음주 조종, 음주측정 거부, 약물복용 등 조종, 무등록 사업, 등록 취소 후 영업이고, 6개월 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금은 동력 수상레저기구 무등록 이용, 안전 검사 미 수검 및 불합격 수상레저기구 이용, 안전점검에 따른 정비·원상 복구의 명령 위반, 수상레저 금지 행위자,

영업구역이나 시간의 제한 또는 영업의 일시 정지 명령 위반이며, 「낙시 관리 및 육성법」상 6개월 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금은 무신고 영업, 음주 조종, 음주측정 거부, 약물복용 조종, 출입항 무신고 또는 거짓 신고, 출항 제한조치 위반하여 출항, 안전 운항을 위한 조치 명령 거부하거나 기피, 영업 폐쇄 후 영업 등이다.

「해운법」상 2천만원 이하의 벌금은 무면허·무등록 사업이고, 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금은 보험 또는 공제 미가입, 운항관리규정 미작성, 안전명령 등 명령 위반, 운항관리자 미자격자 선임 등이 있다.

VI. 소 결

다중이용선박의 안전관리는 각 개별법에서 각기 상이하게 규정하고 있으므로 현장에서의 안전관리에 많은 문제점을 초래하고 있다.

특히 동일한 혹은 유사한 활동행위와 환경에서의 각기 다른 법령의 적용으로 인하여 안전관리 주체의 분산과 안전관리의 기준이 상이한 것은 현장 안전을 도외시한 탁상행정의 대표적인 문제점으로 지적할 수 있다.

위에서 살펴본 다중이용선박의 안전 관리상 법적·제도적인 문제점의 해결 방안으로는 이들 선박에 대한 안전관리의 기준과 적용을 통일화하여 해양의 전문성과 바다에서의 집행력을 갖춘 장비를 운용할 수 있는 전문기관으로 업무를 통합하여 안전관리를 할 수 있는 특별법의 제정을 한 대안으로 제시할 수 있다.

이것은 사회경제의 발전으로 국민의 다양한 욕구에 따라 신종 다중이용업이 출현하고, 이들 이용업소의 형태도 대형화·초고층화·밀집화되어, 다중이용업소에서 빈번하게 화재가 발생하고 있으나, 현행 소방관계 법령에 의한 소방시설로는 충분한 화재 안전시설을 구축하게 할 수 없어 소방청에서는 다중이용업소의 안전관리를 위하여 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」을 제정한 사례와 같이 다중이용선박에 대한 안전기준과 적용범위를 통일화하여 적용할 수 있는 특별법을 본 연구에서 그 안을 제시하고자 한다.

이것은 해양재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것은 국민의 생명권(헌법 제10조) 및 재산권(헌법 제23조)을 보호해야 할 국가의 기본권 보장 의무를 실현하는 것이다.

동시에 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)의 보장을 실현하는 것이 된다.

아울러 헌법 제34조 제6항은 ‘국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.’ 라고 규정하고 있다.

이에 따라 다중이용선박의 안전관리에 관한 특별법(안)은 다중이용선박의 안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 다중이용선박업주의 책임에 필요한 사항을 정함으로써 공공의 안전과 복리 증진에 이바지함을 그 목적으로 하여 헌법적 가치를 구체화할 수 있는 전형적인 해양안전 관련 행정법이다.

또한, 이 법의 목적에서 다중이용선박의 안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리를 통하여 공공의 안전을 확보하기 위하여 국민의 각종 기본권에 제한을 가하는 「헌법」 제37조 제2항에 따른 기본권 제한에 대한 구체적·실질적 행정 입법이며, 그에 따른 합법성을 담보할 수 있는 법적 근거를 제시할 수 있다⁶⁶⁾.

66) 김완섭, 「소방법령 III - 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 서울 고시각, 2017, 4쪽.

제 4 장 다중이용선박 안전관리의 입법론적 해결방안

I. 안전제도 통합을 위한 특별법 제정의 입법 방향

1. 다중이용선박의 범위 한정

여객선, 유선 및 도선, 낚시어선, 레저선박으로 일반 국민이 레저나 여가 등 생활 속에서 즐기는 해상교통수단으로 한정하였다.

이는 해양에 대한 전문지식이나 교육·훈련을 받지 아니하더라도 해양사고 발생 시 기본적인 안전관리 주체와 시스템에 의하여 자기 생명과 재산을 보호할 수 있는 안전 관리체계 마련을 주된 목적으로 하고 있기 때문이다.

따라서 「선박법」상 선박의 정의에서 이동식 시추선, 수상 호텔 등 해양수산부령상 부유식 해상 구조물과 물위에서 이동할 수 있는 수상항공기와 수면 비행 선박은 다중이용선박의 정의에서 포함되지 않는다.

또한, 「수상레저안전법」 시행령 제2조 제1항에서 규정하고 있는 수상레저기구 중 모터보트, 세일링 요트, 수상 오토바이, 고무보트 등 4종을 제외한 스쿠터, 호버 크래프트, 수상스키 등 11종과 시행규칙 제1조의2에서 규정하고 있는 11종은 다중이용선박의 범위에서 제외한다.

2. 다중이용선박의 안전관리 기본계획의 수립·시행

다중이용선박의 해양사고 등 재난이나 그 밖의 위급한 상황으로부터 인적·물적 피해의 감소, 안전기준의 개발, 자율적인 안전관리능력의 향상 등을 위하여 안전관리 기본계획을 수립·시행하여야 한다.

3. 개별법에서 분산된 안전관리 업무 통합

다중이용선박의 선종별 분산된 안전점검, 안전검사, 교육·훈련 등 안전관리 기능의 통합화로 일관성 있는 정책 시행이 필요하다.

4. 안전규제의 통일(기준 마련) 및 강화

영업 구역과 영업시간, 야간운항 허용, 정원 및 톤수 등 표준 기준안 마련으로 균등한 법 적용과 해상교통관제 실시, 자동 위치 발신 장치 설치, 영업 중 위치보고 등 안전 관련 규제의 신설로 보다 더 안전한 관리가 강화되어야 한다.

5. 타 법령과의 양형기준의 형평성 확보

표 - 30의 위반 행위별 양형기준 비교에서 보듯이 사전 안전관리를 위하여 부과된 의무사항에 대하여 기존 법령은 너무 지나치게 엄한 것을 타 법령과의 형평성을 감안하여 적의 조정할 필요와 행위별 양형의 통일성을 확보하여야 한다.

II. 특별법 제정의 한계점

1. 관련 법령의 관계와 전면개정

법령의 종류가 다양하고 각 법령의 제정 시기가 상이하여 법령 상호간의 모순과 충돌 등을 해소하여야 하나, 이것은 거의 불가능하다.

특히, 특별법은 어느 법의 어떠한 내용에 대한 특례를 규정하는 것을 목적으로 함으로 필연적으로 다른 법령과 충돌이 발생할 수밖에 없다.

따라서 특별법을 제정하는 경우 기존 법령 및 특례 대상이 되는 법령과 상호 모순·저촉이 발생하지 않도록 그 내용을 명확히 규정하여야 한다⁶⁷⁾.

특히, 주무 부처가 의도하는 정책을 신속하게 집행할 수 있고 국가 정책에 대한 국민의 여론을 신속히 환류·반영할 수 있다는 점에서, 관련 기관에서 그 입법을 적극적으로 추진하고 있는 것이 우리의 실정이므로 특별법 입법 과정에서 이해관계인의 의견 수렴 및 관계부처의 협의 등 절차적 과정의 엄중한 준수가 요구된다.

또한, 전면개정을 통하여 폐지된 법은 부칙조항에 그 내용을 새로이 담고 있는 법이 명시되는 정도라 법의 체계나 구성 자체가 자주 바뀌어 법

67) 국회 법제사법위원회, 「우리나라 입법 과정의 문제점과 그 개선 방향」, 2003. 11, 82쪽.

현실의 이해가 부족할 수밖에 없다.

따라서 전면개정에 따른 변경 법령의 게시와 안내에도 세밀한 관심과 노력이 필요하다.

2. 법적 적용의 안정성·실효성 등의 확보 문제

특별법이라는 예외적이고 특별한 법령 제정 형식으로 일반법의 적용을 배제 또는 제한하는 것은 법적 관점에서 상당히 안정성을 훼손할 우려가 있다.

따라서 특수한 입법 정책적 목적을 달성하기 위하여 한정된 내용만을 규정하면서 다른 법령에 대한 예외적 조치를 정하는 특별법과 같은 전문적 규범은 자칫하면 입법의 불안정과 불통일을 초래할 수 있다.

또한, 규정 내용의 전문성 및 빈번한 개폐로 인하여 일반인들뿐만 아니라 법률전문가도 이해하기 어렵게 되어 사회생활에서 법의 권위를 약화시켜 결국 법의 실효성을 떨어뜨리는 준법정신의 손상, 법문화의 수준 저하를 초래할 우려가 있다.

특히, 입법 과정에서 지나치게 국민의 여론을 의식하여 제정되거나 또는 주무 부처의 의견만 강조한 결과 입법의 합리성이 결여되어 정의와 법적 안정성의 관점에서 취약성이 드러날 수 있으며 그 형식 및 체계의 면에서도 많은 문제점이 지적될 수 있다⁶⁸⁾.

그러나 일반법의 불완전한 규정을 보완해줄 수 있다는 점에서는 그 긍정적인 기능이 인정되고, 입법 기술적 관점에서 볼 때 시대적 요청사항에 대하여 비교적 간단·신속하게 제정할 수 있어 대규모 재난 발생 이후 개선 방안으로 많이 활용하고 있다.

따라서 과거 해양에서 여객선 등 대형 인명 참사를 경험한 인재를 방지하기 위해서는 다중이용선박의 안전관리에 관한 특별법 제정은 국민적 공감대 형성이 높은 것으로 판단된다.

3. 안전 규제·제도 강화에 따른 저항

특별법은 기존 일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없

68) 국회법제사법위원회(2003. 11.), 「우리나라 입법과정의 문제점과 그 개선방향」, p.76.

는 특수한 여건을 전제로 하기 때문에 법 목적 달성과 집행의 효율성을 극대화 할 수 있다.

즉, 강한 법 집행력을 지니게 됨으로서 일정 범위의 사람과 일정 범위의 사항만을 대상으로 한다는 점에서 특정 집단 또는 이해관계인에 대하여 많은 법적 부담감을 주어 평등의 원칙에 모순을 제기할 우려가 있다.

특히, 안전 확보를 위하여 법적 규제와 제도로 사전 의무 부과가 증대함에 따라 법 실행에 있어서 초기에는 저항을 초래할 수 있다.

따라서 이러한 문제점은 현장에서 집행세력을 확보하고 있고, 공권력이 담보되는 법집행기관에서 담당해야 법적 실효성과 안정성을 확보할 수 있다.

III. 안전관리 특례입법을 위한 설문 조사와 결과 분석

1. 설문 조사 개요

현재 일반 국민이 바다에서 해양 유람, 레저, 취미 등의 활동 시 선박을 이용하여 이러한 행위가 이루어지고 있다.

이런 기능으로 사용 되어지는 다중이용선박에 대한 안전관리의 관할 관청이 분리되어 있고, 각각이 적용되는 법령도 상이하하여 안전 관리상의 문제점이 많이 지적되고 있다.

그 결과 다중이용선박의 해양사고는 꾸준히 증가 되고 있으며, 일반 선박에 비하여 해양사고 발생율이 높을 뿐 아니라 피해의 정도도 심각한 현실이다.

이러한 문제의 최일선에서 안전관리를 하고 있는 해양경찰관을 대상으로 안전에 대한 문제점과 해양사고의 주요 원인에 대한 인식의 정도를 설문 조사 형식으로 해양경찰교육원에 근무하는 직원을 대상으로 실시하였다.

설문 조사의 목적은 일선 법 집행 과정에서 다중이용선박의 안전관리에 대한 인식과 문제점을 도출하고 이에 대한 대안으로써 안전관리부문에 관한 특별법 입법안을 제시하여 그 결과를 분석하는 것이다.

설문서의 구성은 총 12항목이며, 기본적으로 조사대상의 근무연수와 근무부서 등 파악을 위한 3개 항목, 해양사고의 주요 원인을 3개 범주, 즉 인

적 요소, 물적 요소, 법률 및 제도 요소로 분류하고 각 요소별 주요 원인을 파악을 위하여 4개 항목, 다중이용선박의 선종별 적용 법령의 문제점 유무와 현행 법령에서의 사각 부문인 선박위치 발신장치의 설치와 해상교통관제 실시 확대 등에 관한 질문 5개로 구성되어 있다.

2. 설문 조사 결과 및 분석

1) 응답자 특성

설문 조사 대상자는 해양경찰 교육원에서 근무하고 있는 경찰관으로 일선 함정과 파출소 등 법 집행 최일선 부서에서 근무 경력자 중 일정한 자격을 갖추고 있는 경찰관을 대상으로 선발심의위원회를 통하여 선발한 자이다.

해양경찰 총 근무 기간 중 일선 현장부서인 함정과 파출소 근무경험의 기간상 특이점을 분석하고, 교육원 근무자는 행정업무 인력과 교육생의 교육을 담당하는 교수업무 담당자로 구분하여 분석하였다.

설문서는 총 166명 대상자 중 100명이 응답하였고, 그 경력을 살펴보면 다음과 같다.

해양경찰교육원 근무 경찰관의 근무 기간은 10년에서 20년 근무자가 59명, 3년에서 10년 근무자가 31명으로 90%가 일선 현장의 근무 경험을 바탕으로 교육원에 근무하고 있는 것으로 분석되었다.

이것은 현장의 경험을 바탕으로 신입과정의 교육이 이루어짐으로써 교육적 효과가 더욱 높은 것으로 추론할 수 있다.

또한, 본 논문에서 다루는 다중이용선박의 안전관리의 문제점 인식에 있어서는 현장의 실효성 확보 부분에서는 신뢰할 수 있는 것으로 판단 된다.

다만, 직접 교육을 담당하고 있는 교수의 근무 기간은 3년 이하가 31명, 73%로 조사된 것은 공무원의 순환 근무와 2014년 교육원이 천안에서 여수로 이전한 후 한동안 장기근무자의 일시적인 발령으로 인하여 교수의 근무 기간이 짧은 것으로 조사 되어 이론을 바탕으로 한 실무교육의 설문 조사로서는 다소 아쉬움이 있다.

표 - 31 <응답자 경력 특성>

구 분	계	3년 이하	3년 ~ 10년	10년 ~ 20년	20년 이상
총 근무연수	100명	1명	31명	59명	9명
함정 근무	93명	36명	51명	5명	1명
파출소 근무	86명	56명	30명	0	0
교육원 근무	100명	50명	26명	17명	7명
교수 근무	41명	31명	10명		

2) 해양사고 주요 원인별 문제점에 대한 인식 조사 결과

중앙해양안전심판원에서 발간하는 ‘해양사고 통계와 사고사례’에서 해양사고의 주요 원인으로는 운항과실 79%, 취급 불량 및 결함 12.5%, 기타 8.5%로 조사 되었다.

이것을 인적·물적·제도 요소의 측면에서 분석하면 세부 해양사고 원인은 아래 표와 같다.

설문 조사 결과, 인적 요소가 71%, 물적 요소가 13%, 법률 및 제도 요소가 16%로 분석되었다.

인적 요소 중 운항과실 및 소홀이 69%, 선원의 해기사 자격 미흡이 15%, 기관 등 장비 정비 소홀이 9%, 교육·훈련의 부족이 7% 순으로 조사 되었으며 이것은 행정요원과 교수요원 모두 동일한 비율의 결과로 조사 되었다.

표 - 32 <요소별 해양사고 원인 현황>

구 분		계	행 정	교 수
인적 요소 (71명, 71%)	선원의 해기자격 등 미흡	15명	10명	5명
	교육·훈련의 부족	7명	4명	3명
	기관 등 장비 정비 소홀	9명	5명	4명

	운항과실 또는 소홀	69명	40명	29명
	소 계	100명	59명	41명
물적 요소 (13명, 13%)	선박의 불법 구조변경	51명	30명	21명
	항로부표 등 안전설비 미흡	14명	8명	6명
	항만 등 정박시설 부적정	1명	1명	0
	기관 등 주요장비 결함	34명	20명	14명
	소 계	100명	59명	41명
법률 및 제도 (16명, 16%)	법령의 부재 또는 미흡	33명	18명	15명
	제도상 근로환경의 부적정	15명	7명	8명
	해상교통관제의 미흡	6명	4명	2명
	충돌회피 규정 미준수	46명	30명	16명
	소 계	100명	59명	41명
총 대상	100명	59명	41명	

이 결과는 중앙해양안전심판원에서 발간하는 ‘해양사고 통계와 사고사례’에서의 결과와 일치함을 보여 안전관리 현장에서 근무하는 해양 경찰의 인식 정도를 가늠할 수 있다.

물적 요소의 세부적 결과로는 선박의 불법 구조변경이 51%, 기관 등 주요장비 결함이 34%, 항로 부표 등 안전 설비 미흡이 14%, 항만 등 정박 시설 부적정이 1%로 조사되어 선박의 불법 구조 변경, 즉 선령 제한 규정의 완화에 따른 외국 중고선의 도입 증가와 이에 따른 무분별한 선박 구조 변경이 다중이용선박의 해양사고 주요 원인이 되고 있다는 것으로 판단된다.

법률 및 제도의 세부조사 결과는 충돌 회피 규정 미준수가 46%, 법령의 부재 및 미흡이 33%, 제도상 근로환경의 부적정이 15%, 해상교통관제의 미흡이

6%로 조사되어 법령의 미준수 등 인적 과실에 의한 사고가 주요한 원인이 라는 데에 대해서는 이론의 여지가 없는 것으로 조사 되었다.

특히, 인적, 물적, 제도적 3대 요소별 세부 사항에 대하여서 조사 결과의 비율은 표에서 보듯이 행정요원과 교수요원이 동일한 인식을 보이고 있다.

3) 해양사고 예방을 위한 안전제도 강화에 대한 조사 결과

다중이용선박의 해양사고 예방을 위한 안전제도 강화에 대한 전체 조사 결과는 51% 찬성으로 규제강화에 대한 다소 거부감이 있으며, 특히 교수요원보다는 행정요원이 반대 비율이 더 높게 조사 되어 일선 법 집행 과정에서 다중이용선박 이용자들의 반발과 공권력 약화에 따른 현실적인 결과로 조사된 것으로 추정된다.

표 - 33 <안전제도별 조사 결과>

구 분	전 체		행 정		교 수	
	찬 성	반 대	찬 성	반 대	찬 성	반 대
선박위치발생장치 설치	58명	42명	29명	30명	29명	12명
해상교통관제 실시	54명	46명	30명	29명	24명	17명
영업 중 위치보고 의무	59명	41명	31명	28명	27명	14명

향후, 안전 분야에 대한 규제 강화에 대한 법 규정 제정 또는 개정 시 법집행 과정에서의 반발 완화와 법 실효성 확보를 위해서는 공청회와 같은 공감과 소통의 행정 절차가 반드시 요구되며 선박 위치 발생 장치 설치 등의 비용 부담에 대한 정부의 지원이 필요할 것으로 판단된다.

과거 해양경찰청에서는 어선에 선박 위치 발생 장치 설치와 관련하여 장비개발과 무상설치를 한 바 있었으며, 이것에 대한 수리비용 또한 일부 지자체에서는 보조금 형식으로 지원하고 있다.

4) 다중이용선박의 범위에 대한 조사 결과

다중이용선박의 범위, 즉 대상 선박을 여객선, 유선, 도선, 낚시어선과 레

저선박으로 한정하는 것에 대한 찬성 응답률이 95명으로 전반적인 동의를 하고 있다.

특히, 일선 현장 경험이 높을수록 해양경찰의 신입순경과정의 교수를 담당하고 있는 교수요원 36명이 동의하고 있어, 다중이용선박의 범위에 대해서는 해양경찰 대부분이 동의하는 것으로 판단된다.

표 - 34 <다중이용선박의 범위 조사 결과>

전 체		행 정		교 수	
찬 성	반 대	찬 성	반 대	찬 성	반 대
95명	5명	58명	1명	36명	5명

5) 다중이용선박 관련 법령에 대한 인식 정도 분석

현재 다중이용선박에 대한 관련 법의 목적이 혼재된 상태에서 안전규제에 대한 부문의 분리 혹은 특별법의 제정에 대한 인식의 정도는 행정요원과 교수요원이 상이한 결과를 보이고 있다.

특히, 교수요원들의 안전규제와 산업육성의 법 목적 분리에 대해서는 반대가 높으나 안전에 관한 특별법 제정은 찬성이 압도적으로 높은 결과로 조사되었다.

표 - 35 <다중이용선박 관련 법령에 대한 인식 정도>

구 분	전 체		행 정		교 수	
	찬 성	반 대	찬 성	반 대	찬 성	반 대
안전규제법과 산업 육성법의 분리	55명	45명	32명	27명	19명	22명
안전관리 특별법 제정	59명	41명	33명	26명	26명	15명

이것은 향후 특별법 제정 시 교수요원 등 관련자에 대하여 심층적 면담을 통하여 면밀히 분석할 필요성이 제기된다.

IV. 안전관리 특별법(안)의 성격 및 실익

1. 성 격

동법(안)은 해양사고 등 재난이나 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 다중이용선박의 안전 설비와 운항 등 필요한 사항을 정함으로써 해양에서의 안전과 질서를 확보함을 그 목적으로 다중이용선박 등에 대한 일정한 행정적 규제를 규정하는 전형적인 해양안전 행정법이다.

즉, 해양재난 및 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것은 국민의 생명권(헌법 제10조) 및 재산권(헌법 제23조)을 보호해야 할 국가의 기본권 보장 의무를 실현하는 것으로 동시에 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)의 보장을 실현하는 것이 된다.

아울러 헌법 제34조 제6항은 ‘국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.’ 라고 규정하고 있다.

또한, 이 법의 목적에서 다중이용선박의 안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리를 통하여 공공의 안전을 확보하기 위하여 국민의 각종 기본권에 제한을 가하는 「헌법」 제37조 제2항에 따른 기본권 제한의 입법이며, 그에 따른 합법성을 담보하고 있다⁶⁹⁾.

따라서 본 연구에서 제안하는 입법은 해양재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가 본연의 임무이자 국민의 헌법상 생명권과 재산권을 보호하고 실현해야 할 국가의 기본권 보장 의무를 실현하는 것이다.

2. 실 익

특별법 추진의 실익은 다중이용선박의 안전관리체계를 획기적으로 개선하

69) 김완섭·이근명, 「소방법령 III - 다중이용업소의 안전관리에 관한 특례법」, 서울 고시각, 2017, 4쪽.

기 위함이며, 이를 위하여 특별법(안)의 안전관리에 대한 범위를 「해사안전법」 제2조⁷⁰⁾에 의거 하여 인적 요인으로는 선원 등 법정 교육·훈련, 비상대응능력 등의 기준과 자격을 규정하고 물적 요인으로는 선령의 제한, 안전 설비 기준 강화 및 통일, 최대 승선정원과 최대 적재중량 등을 규정하고 있다.

환경적 요인으로는 안전기능의 강화로 해상교통관제의 확대, 영업 중 위치보고, 선박 위치 발신 장치 설치의 확대 등 법적 근거를 마련함에 그 실익이 있다고 할 수 있다.

또한, 다중이용선박의 안전관리를 현장에서 실효적으로 집행하기 위해서는 「해사안전법」에서 정의한 3요소인 인적·물적·환경적 요인의 통합화가 반드시 필요하다.

이런 관점에서 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」의 주요 내용 등 기본 내용을 참고하여 다중이용선박 안전관리에 관한 특별법의 안을 마련하였다.

V. 안전관리 특별법(안)의 주요 내용

1. 다중이용선박 안전관리의 기본계획 수립·시행 등

해양경찰청장은 다중이용선박의 해양사고 등 재난 방지를 위하여 피해의 감소, 안전기준의 계발, 자율적인 안전관리 능력의 향상 등을 위하여 매 5년마다 다중이용선박의 안전관리 기본계획을 수립하고 시행하여야 한다.

또한, 지방해양경찰청장은 연도별 집행계획을 수립하고 시행하며 해양경찰청장에게 보고하도록 하고 있다.

이것은 일반 국민의 생명과 재산 보호와 직결되는 안전관리를 동일한 기관에서 통일적인 집행으로 재난에 대한 대응 능력을 제고하고 능률적인 대처를 하기 위함이다.

70) '해사안전관리'란 선원·선박소유자 등 인적요인, 선박·화물 등 물적요인, 항행 보조시설·안전제도 등 환경적 요인을 종합적·체계적으로 관리함으로써 선박의 운용과 관련된 모든 일에서 발생할 수 있는 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 모든 활동을 말한다.

2. 통일된 안전관리 기준의 마련

영업 구역과 영업시간의 균일한 적용, 안전 확보를 위하여 위험 지역에 대한 금지 구역의 지정, 안전검사 실시, 인명구조용 장비의 비치, 안전교육의 실시, 비상상황 대비 훈련, 피난안내도의 비치·피난 영상물의 상영 등 다중이용선박에 대한 시설·장비·인력 등에 대한 요건과 자격 등의 통일된 기준을 규정하고 있다.

3. 안전운항 의무 및 준수사항 등

다중이용선박업주 및 종사자는 다중이용선박의 안전을 점검하고 기상 상태를 확인하는 등의 안전운항에 필요한 조치를 다하여야 한다.

또한, 운항규칙의 준수와 안전운항을 위한 개선명령의 이행과 음주 및 약물에 취한 상태에서 조종의 금지 등을 준수하여야 한다.

4. 사고 발생 시 의무 등

선박이 충돌·전복하거나 그 밖에 영업 구역에서 사고가 발생한 때에는 인명구조와 사고 발생의 사실을 관할 해양경찰서장에게 보고하여야 한다.

5. 안전 강화를 위한 신설 내용

1) 선박 위치 발신 장치의 확대 설치

선박의 안전운항을 확보하고 해양사고 발생 시 신속한 구조를 위하여 선박의 위치를 자동적으로 발신하는 장비를 모든 다중이용선박에 적용하여 운항하여야 한다.

2) 해상교통관제의 확대 실시

「해사안전법」 제36조 제1항과 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제9조 제1항에 따른 ‘선박교통 관제구역’에서의 다중이용선박 영업구역이 중첩되는 구역에서는 선박교통 관제를 실시할 수 있다.

선박교통 관제를 시행하는 관제 구역에서는 다중이용선박의 선장은 그 선박교통 관제에 따라야 한다.

3) 위치보고 및 보험 등 가입

다중이용선박업주 및 그 선장은 영업 중 선박의 위치와 상태 및 승객의 안전 여부를 수협중앙회 소속 어업정보통신국에 보고하여야 한다.

또한, 다중이용선박업주는 승객과 선원, 그 밖의 종사자의 피해보상을 위하여 보험 또는 공제에 가입하여야 한다.

VI. 소 결

특별법 입법을 위한 안은 다중이용선박의 안전관리 업무를 담당하고 해양경찰 교육원에서 근무 중인 해양경찰관을 대상으로 설문 조사를 통하여 기본적인 법 인식의 정도와 해양사고의 원인과 필요한 제도 신설 또는 강화가 필요한 사항을 조사·분석하였다.

물론, 특별법의 적용과 실효성 확보 등 법 제정에 따른 한계와 안전규제 및 제도 신설 또는 강화에 의한 법 저항 등 또 다른 문제점은 분명히 있을 수 있다.

그러나 해양사고는 2013년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 다중이용선박에 의한 사고율은 더욱 높아지고 있다.

이것은 해양에 대한 상식과 대처능력이 없는 일반 국민의 해양활동 증가는 소득수준이 증가할수록 비례할 것이며 사고도 증가 추세이다.

따라서 다중이용선박에 대한 안전관리의 중요성을 인식하고 현시점에서 국민 누구라도 안심하고 해양에서 활동할 수 있도록 바다 안전관리 시스템에 대한 전반적인 검토와 대안 마련이 요구된다.

과거 많은 해양사고를 통하여 우리는 많은 제도를 신설하고 개선하여 왔으나 아직도 부족한 부분이 많이 있다.

이것은 전문성과 통합화라는 측면에서 관리되지 못함으로써 발생한 시대착오적인 과오행정의 사례로 재발 방지를 위하여 본 연구에서처럼 일반 국민들이 손쉽게 해양에서 접하는 다중이용선박에 대하여 안전관리의 통합과 전문성을 가진 전담조직에서의 일괄적인 법 집행으로 두 마리의 토끼를 잡을 수 있도록 제도적인 기반을 마련하고자 함이다.

소방청의 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에서 규정하고 있는 안전관리 기본계획의 수립·집행, 안전관리 기준 통일, 안전교육 실시, 사업주의 책임 등을 바탕으로 다중이용선박의 안전관리에 관한 특별법(안)은

다중이용선박의 안전관리 기본계획의 수립·집행과 지방해양경찰청에서의 연도별 안전관리 집행계획의 수립·집행, 각종 안전기준의 표준안 마련과 통합, 안전운항 의무 및 준수사항, 사고 발생 시 조치사항, 시대적 요청을 반영한 안전 장비의 설치 강화 등을 주요 내용으로 포함하여야 할 것이다.



제 5 장 결 론

해양사고는 바다라는 공간적·물리적 특수성으로 인해 사고 발생 시 인명구조가 어렵고 피해 규모 또한 커서 국가와 국민에게 미치는 영향이 매우 크다.

따라서 사고 발생 후 대응보다는 사전 예방이 안전관리의 핵심이라고 할 수 있다.

해양사고는 사고 후 대응보다는 미리 대비하는 예방이 중요하지만 아쉽게도 사고의 불예측성으로 100% 사고 예방은 현실적으로 불가능하다.

그래서 재난은 사전 예방을 위한 예방 및 대비 단계에서의 안전관리 정책과 동시에 사고 발생 시인 대응단계에서의 국가 대처능력 향상이라는 두 마리의 토끼를 잡아야 한다.

즉, 국가 및 지방자치단체는 「재난 및 안전관리 기본법」상 각종 재난에 대한 대응관리체계를 확립하고 재난의 예방·수습·복구 및 긴급구조 등에 관하여 항시 준비된 인력과 시스템을 운영하여 국민의 생명과 재산을 보호하여야 한다.

국민소득 증가와 삶의 질 변화로 해양 레저와 취미·여가 등의 수요가 폭발적으로 증가함에 따라 해양에서의 사고 발생이 지속적으로 증가하고 있는 추세라 해양에서의 안전 확보가 더욱 중요해지고 있다.

특히, 도서 여행 및 해양낚시 등 해양 레저 활동 증가에 비례하여 해양에 관한 지식과 경험이 없는 일반 다중의 안전사고 발생과 피해 규모 또한, 대규모 인명 피해와 재산 손실이 초래되고 있어 이에 대한 안전 예방과 대응정책이 요구되고 있다.

다중이용선박 즉, 여객선, 유선과 도선, 낚시어선, 레저선박에 대한 안전관리의 중요성이 더욱 부각되는 이유이기도 하다.

특히, 안전관리 현장에서는 다중이용선박에 대한 법적 정의 및 개념조차 명확히 정립되어 있지 않은 상태로 선종별 사용 목적에 따라 차도선, 카페리선, 화객선, 유람선 등으로 다양하게 호칭되어 다중이용선박의 개념과

범위가 혼란을 야기하고 있다.

따라서 본 연구에서는 다중이용선박의 대상을 현재 각 개별법상 법적 정의의 선박과 수상레저기구의 운용상 개념을 바탕으로 하여 2인 이상의 다수가 해양활동 수단으로 사용하는 선박 즉, 여객선, 유선, 도선 및 낚시어선과 동력수상레저기구중 선박과 외형 및 기능이 유사한 동력수상레저기구중에 모터보트, 세일링요트, 수상오토바이, 고무보트 4종만을 레저선박으로 통칭 분류하고 다중이용선박으로 정의하였다.

물론 「선박법」상 선박의 정의에서 이동식 시추선, 수상 호텔 등 해양수산부령상 부유식 해상구조물과 물위에서 이동할 수 있는 수상항공기와 수면 비행 선박은 다중이용선박의 정의에서 포함되지 않는다.

해양사고는 선박 손상으로 인하여 인적·물적 피해 및 해양환경오염이 발생한 경우로 한정하고 사고유형과 원인별로 분석하였다.

다중이용선박의 해양사고는 등록 척수 대비 9%로 일반 선박의 2.8%에 비해 3.2배로 높게 발생하였으며, 발생 유형과 원인 또한 일반 선박과는 다른 특성으로 분석되었다.

이것은 다중이용선박 해양사고의 특성으로 인적 측면에서는 다중이용선박의 종사자 자질 미흡과 사업주의 경영능력 부족을 들 수 있으며, 물적 측면에서는 다중이용선박과 접안시설 등의 안전 시설물의 노후화가 심각하여 사고 발생율이 높은 것으로 분석된다.

이 외에도 피서철 또는 행락철 등 특정 시기와 영해 및 항계 부근의 특정해역에서 사고가 높은 것으로 분석되어 향후 안전관리에 시사점을 제시하고 있다.

다중이용선박과 관련된 법령으로는 여객선은 「해운법」, 유선 및 도선은 「유선 및 도선 사업법」, 낚시어선은 「낚시 육성 및 관리법」, 레저선박은 「수상레저안전법」을 근거로 사업등록과 안전점검 및 검사 등 전반적인 안전관리를 하고 있으며 그 밖의 해양재난 등과 관련하여 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」, 「해사안전법」, 「선박안전법」, 「재난 및 안전관리 기본법」에서 각종 해양 안전사고 예방과 관리를 위하여 각 종사자에게 안전점검, 정기검사, 안전 장비의 비치, 안전관리자 선임 및 교육·훈련, 운항자

주의사항 등 다양한 의무를 부과하고 있다.

그러나 이러한 규정들은 선종별 각 개별법에서 상이한 규정으로 아래와 같은 문제점을 내포하고 있어 이에 대한 개선이 요구된다.

현재, 다중이용선박에 적용되는 법령상의 문제점으로 안전규제와 산업육성의 법 목적 혼재로 인한 안전관리 집행의 약화 초래, 각 법률상 인명구조 인력 및 비상 장비 배치 기준 등 안전관리 기준 상이로 인한 다중이용선박 사업자 간의 갈등과 불균형한 법 집행에 따른 관련 집단의 반발 초래, 시·도 해상 경계수역에서의 공동구역 지정과 「영해 및 접속수역법」에 따라 기선으로부터 12해리 미만으로 정하고 있는 수역에서의 영해 바깥쪽 해역에 대한 영업 구역 확대 등 영업권과 어업권 등의 권리 혼재로 인한 위험 가중, 일정한 장비를 갖춘 선박에 대한 영업시간 연장과 야간 운항 허용 시 비치 장비의 기준 상이에 따른 안전관리 기능 약화와 위험의 증대 초래, 선박의 안전성과 직결되는 복원성에 영향을 미치는 승선정원과 적재중량 등 적용기준 상이로 선박 감항성 저하 초래 등에 대하여 관계 법령상 규정을 검토하였다.

또한, 안전관리상의 문제점으로 현장 안전관리의 전문 인력과 장비가 없는 부처의 일반직 공무원에 의한 탁상행정식 안전관리로 각 법령에서 규정된 안전점검과 사고 발생 시 신속한 대응을 할 수 없는 실태로 국민의 안전을 도외시하고 있다.

다중이용선박은 그 기능과 성격이 유사 또는 동일함에도 불구하고 해양수산부, 행정안전부, 지방자치단체 등 여러 기관에 안전관리 주체의 분산으로 인한 사고 대응력에 한계가 있어 그 위험성이 증가하고 있다.

이것은 안전관리를 수행하는 외국의 부처 사례에서 보면 더욱 분명해진다.

국민의 생명과 신체 보호라는 직접적인 안전관리 기능은 국가 본연의 임무임에도 불구하고 행정 효율과 성과 거양이라는 민간 논리로 정부 안전관리 업무의 민간 위탁·대행에 따른 책임 전가와 메뉴얼 만능주의 팽배에 따른 현장 구조능력의 약화를 초래하고 있다.

생존 수영과 인명구조 장비의 활용법 등 해양안전 문화와 교육의 부재에

의한 사고 증가 또한 문제점으로 대두되고 있다.

특히, 학생의 경우 외국 사례를 보면 정규 학습 과정으로 편성하여 교육과 훈련을 병행하고 있다.

우리나라도 최근에는 이러한 교육과정 신설과 해양안전 교육체험 시설을 확대하여 점차적으로 해양안전의 의식 전환과 문화를 확대·보급하고 있다.

본 연구에서는 일반 국민이 손쉽게 해양에서 여가, 레저 활동 시 이용하는 다중이용선박에 대한 해양사고를 중심으로 안전관리 실태와 법령을 분석하여 그 문제점을 도출하고 현재, 각 개별법으로 분리 운영하여 초래되는 안전관리에 대하여 국민의 생명과 재산 보호에 직결되는 중요한 안전관리제도와 시스템을 통합화하여 특별법 제정의 당위성을 설명하였다.

즉, 화재 등 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 다중이용업소의 안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 화재위험평가, 다중이용업주의 화재배상 책임보험에 필요한 사항을 정하여 공공의 안전과 복리 증진을 목적으로 한 소방청의 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」과 같은 가칭, 「다중이용선박의 안전에 관한 특별법(안)」을 제정하여 다중이용선박에 대해서도 적용·도입을 제시하고자 하였다.

특히, 다중이용선박에 대한 관리 주체의 통합과 안전관리에 관한 규제와 해당 산업의 진흥에 관한 지원 등을 법률상 분리하여 안전 분야는 특별법을 통하여 단일화에 역점을 두어야 할 것이다.

「다중이용선박의 안전에 관한 특별법(안)」의 제정 시 기본방향으로는 다중이용선박의 범위를 여객선, 유선 및 도선, 낚시어선, 레저선박으로 한정하고, 선종별 분산된 안전점검, 안전검사, 교육·훈련 등 안전관리 기능의 통합화로 일관성 있는 정책 시행과 영업 구역·영업시간, 야간운항 허용 시 구비요건, 정원 및 톤수 등 표준 기준안 마련으로 균등한 법 적용과 해상교통 관제의 확대 실시, 위치발신 장치 설치 확대 및 영업 중 위치보고 등 안전 관련 규제의 신설로 보다 더 안전한 관리방안으로 강화되어야 할 것이다.

또한, 특별법의 주요 내용으로는 다음과 같은 규정이 포함되어야 할 것이다.

첫째 다중이용선박 안전관리 기본계획의 수립과 시행으로 체계적 관리방안과 둘째 안전관리 기준의 통일·강화와 선종별 동일 적용으로 해양사고

예방, 셋째 안전운항 조치를 위한 기준의 보편성 확보로 운항 위해 요소 감소, 넷째 해상교통관제의 확대 적용 및 선박위치 발신 장치의 확대 설치 등 안전규제의 강화, 다섯째 처벌기준의 통일화로 양형의 실효성 확보 등이다.

물론, 특별법의 적용과 실효성 확보 등 법 제정에 따른 한계와 안전규제 및 제도 신설 또는 강화에 의한 법 저항 등 이해관계 집단의 반발 등 문제점은 분명히 있을 수 있다.

그러나 해양사고는 2013년 이후 급격히 증가하고 있으며, 특히 다중이용선박에 의한 사고율은 더욱 높아지고 있다.

이에 따라 다중이용선박의 안전관리에 관한 특별법은 다중이용선박의 안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리를 위하여 필요한 사항과 책임을 규정함으로써 공공의 안전과 복리 증진을 이바지함을 그 목적으로 하여야 할 것이다.

따라서 본 연구에서 제안하는 입법은 해양재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가 본연의 임무이자 국민의 헌법상 생명권과 재산권을 보호하고 실현해야 할 국가의 기본권 보장 의무를 실현하는 것이다.

參 考 文 獻

1. 單行本

- 국회법제사법위원회, 「우리나라 입법과정의 문제점과 그 개선방향」, 2003.
- 김완섭, 이근명, 「소방법령 III」, 서울 고시각, 2017.
- 김태일, 박성화, 「연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축 방안 연구」. 한국해양수산개발원, 2018.
- 손영태, 「해양경찰법 체계」, 지식인, 2014.
- 이천현 등 10명, 「다중인명피해 안전사고에 대한 형사 정책적 대응 방안 연구」, 한국형사정책연구원, 2015.
- 윤성현, 박주상, 김경락, 「해양경찰학 개론」, 박영사, 2018.
- 정영석, 「해사법규 강의」, 텍스트북스, 2016.
- 한국해양수산개발원, 「연안여객선 안전관리 혁신방안 후속조치 연구」, 2015.
- 한국해운조합, 「연안해운 통계연보」, 2011~2019.
「연안여객선 업체현황」, 2019.
- 해양경찰청, 「해양경찰 백서」, 2011~2019.
「해상조난사고 통계연보」, 2011~2019.
「전국 해상교통관제 안내지」, 2020.
- 해양안전심판원, 「해양사고 현황」, 2011~2019.
「사고 유형별 주요 사고 사례」, 2012~2019.
「주요 해외 해양사고 교훈 사례집」, 2018.
「해양사고 통계와 사고사례」, 2017.
「해양안전심판사례집」, 2018.
- 해양안전심판원 특별조사부, 「여객선 세월호 전복사고 특별조사 보고서」, 2014.

2. 論文

- 김경희, “프랑스와 일본의 학교안전교육 사례연구”, 「한국위기관리논집」, 제14권 제8호, 2018.
- 김두석, “낙시어선 안전관리 제도상 문제점 및 개선방안”, 「한국치안행정논집」 제13권 제1호, 한국치안행정학회, 2016.
- 김용준, “해양사고의 형사법적 문제점 및 그 개선방안”, 고려대학교 대학원 법학박사 학위논문, 2015.
- 노호래, “낙시어선 사고 예방을 위한 제도적 개선방안”, 「한국해양경찰학회보」 제9권 제4호, 한국해양경찰학회, 2019.
- 심남훈, “다중이용선박의 안전관리시스템 설계에 관한 연구”, 한국해양대학교 대학원 공학석사 학위논문, 2012.
- 이기신, “해상교통사고 처리 특례입법에 관한 연구”, 한국해양대학교 대학원 법학석사 학위논문, 2000.
- 채진, “재난안전 사무의 민간위탁 실태와 정책방향-해양재난관리의 민간위탁을 중심으로-”, 「국가위기관리학회보」 제8권 제1호, 국가위기관리학회, 2016.
- 허경준, “다중이용선박 안전관리 실태연구 -여객선 안전관리 정책을 중심으로-”, 연세대학교 행정대학원 공공정책 석사 학위논문, 2016.

3. 其他資料

- 남해지방해양경찰청, “유·도선 안전교육 자료”, 2018.
- 홍장원, “바다낙시 정책, 안전·환경·자원 관리차원에서 접근해야”, 「한국해양수산개발원」 동향분석, VOL. 69, 2018.
- 해양경찰청, “해양 수색구조 지침서”, 2019.
- “연안 안전관리 매뉴얼”, 2017.
- “유·도선 안전관리 지침”, 2020.
- “해수면 수상레저 안전관리 지침”, 2020.

“해양 선박사고 표준 대응절차(SOP)”, 2018.

“해양조난사고 통계관리 시스템 운용 표준 가이드라인”,
2019.



< 초 록 >

다중이용선박의 안전관리에 관한 입법론적 연구

국민소득 증가에 따른 국민 삶의 질 변화는 일과 삶의 양립이라는 힐링 중심의 생활 형태로 급격한 변화 추세이다.

이에 따른, 해양 레저와 취미·여가 등의 수요가 폭발적으로 증가함에 따라 해양에서의 안전 확보가 더욱 중요하다.

특히, 다중을 대상으로 도서 여행 및 해상낚시 등 해상 레저 활동이 급격히 증가함에 따른 안전사고의 발생 빈도도 지속적으로 증가하고 있으며 피해 규모 또한, 대규모 인명 피해와 재산 손실이 초래되고 있는 실정이다.

다중이용선박 즉, 여객선, 유선과 도선, 낚시어선, 레저선박에 대한 안전관리의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

일반 선박 대비 많은 다중이 이용할 뿐만 아니라 관련 법령의 개별적 적용과 안전관리 주무관청의 분리로 인하여 우리는 과거 뼈아픈 대규모 해양사고를 여러 번 경험한 바 있다.

현재, 다중이용선박에 적용되는 법령상의 문제점으로는 ① 안전 규제와 산업 육성의 법 목적 혼재 ② 각 법령상 안전관리 기준의 상이로 인한 다중이용선박 사업자 간의 갈등 초래 ③ 영업권과 어업권 등의 권리 혼재로 인한 위험 가중 ④ 영업시간 및 야간운항 기준의 상이에 따른 안전관리 기능 약화 ⑤ 승선정원과 적재중량 등 적용기준 상이로 선박 감항성 미흡 ⑥ 안전검사·점검 및 교육 등 기준의 통일 필요 ⑦ 안전운항을 위한 조치 등 표준 기준의 마련 필요 등이 도출되었으며, 안전관리상의 문제점으로 ① 현장 안전관리의 집행력이 없는 탁상행정식 안전관리 ② 안전관리 주체의 분산과 비전문가에 의한 사고 대응력 부족 ③ 안전관리 대상의 분산과 안전규제 완화에 의한 위험성 증대 ④ 정부 안전관리 업무의 민간 위탁·대행에 따른 책임 전가 행정 ⑤ 메뉴얼 만능주의 팽배에 따른 탄력적 대응능력

부족 ⑥ 안전의식과 생존 수영 등 해양안전 문화 부재에 의한 사고 증가 등으로 분석되고 있다.

따라서, 본 연구에서는 국민이 손쉽게 해양에서 여가, 레저 활동 시 이용하는 다중이용선박에 대한 해양사고를 중심으로 안전관리 실태와 법령을 분석하여 그 문제점을 도출하고 현재, 각 단행법으로 분리 운영하여 초래되는 안전관리에 대하여 국민의 생명과 신체 보호에 직결되는 중요한 안전관리제도와 시스템을 통합화하여 필요 시 특별법 제정의 당위성을 설명하였다.

즉, 화재 등 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 다중이용업소의 안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 화재위험평가, 다중이용업주의 화재배상 책임보험에 필요한 사항을 정하여 공공의 안전과 복리 증진을 목적으로 한 소방청의 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」과 같은 가치, 「다중이용선박의 안전에 관한 특별법」을 다중이용선박에 대해서도 도입을 제시하고자 한다.

특히, 다중이용선박에 대한 관리 주체의 통합과 안전관리에 관한 규제와 해당 산업의 진흥에 관한 지원 등을 법률상 분리하여 안전 분야는 특별입법을 통하여 단일화 및 강화에 역점을 두어야 할 것이다.

연구의 방법으로는 다중이용선박에 대한 용어의 정의와 범위를 규정하고 이들 선박의 해양사고 통계를 중심으로 분석하여 일반 선박의 사고 원인과 대비하여 특이성을 추출하고, 현행 적용 법령상의 상이점을 분류하고 이를 바탕으로 해양경찰교육원에 근무하는 자를 대상으로 설문지 조사 기법에 따라 다중이용선박의 안전관리 리스크를 평가하여 작성·제시하였다.

설문지 구성은 총 12개 항목으로 기본적인 조사대상의 근무연수와 부서 등 파악을 위한 3개 항목, 해양사고의 주요 원인을 3개의 범주 즉, 인적·물적·법률 및 제도적 요소로 분류하고 각 요소별 주요 원인 파악을 위하여 4개 항목과 다중이용선박의 선종별 적용 법령의 문제점 유무와 현행 법령에서 보완이 요구되는 안전 강화를 위하여 선박위치 발신 장치의 확대 설치와 해상교통 관제의 대상 확대 적용 포함 등에 관한 5개 사항으로 구성하였다.

「다중이용선박의 안전에 관한 특별법」의 주요 내용은

첫째, 다중이용선박의 안전관리 기본계획의 수립과 시행으로 체계적 관리 둘째, 안전관리 기준의 통일·강화와 선종별 동일 적용으로 해양사고 예방 셋째, 안전운항 조치를 위한 기준의 보편성 확보로 운항 위해 요인 감소 넷째, 해상교통관제 적용 및 선박위치 발신 장치의 설치 확대 등 안전규제의 강화, 다섯째, 처벌기준의 통일화로 양형의 실효성 확보 등이다.

그리고, 동법의 목적으로는 다중이용선박의 안전관리체계를 획기적으로 개선하기 위함이며, 이를 위하여 안전관리에 대한 범위를 선원·선박소유자 및 사업자 등 인적 요인과 선박·화물 등 물적 요인 그리고 항행 보조시설·안전제도 등 법률·제도적 요인을 종합화하여 체계적으로 관리함으로써 다중이용선박의 운용과 관련된 일체의 분야에서 발생할 수 있는 사고로부터 다중이용선박 이용자의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 모든 활동으로 확대함에 그 실익이 있다.

인적 요인으로는 선원 등의 교육훈련과 비상대응 능력 등 대상과 범위의 기준을 제시하고 물적 요인으로는 선령의 제한, 안전 설비 기준 강화 및 통일적 적용, 최대 승선 인원과 적재 중량 등의 표준규정을 마련하였다.

또한, 법률·제도적 요인으로 안전기능의 강화로 해상교통관제 대상 확대 적용, 영업 중 위치보고, 선박위치 발신 장치의 확대 설치 등의 법적 근거를 제시하였다.

2014년 세월호 사건은 우리에게 많은 교훈과 개선을 요구하고 있으나, 아직도 국가재난에 대한 국민 요구 수준에 비하면 모든 면에서 부족한 점이 많다.

그러나, 2015년부터 국가에서는 국가 안전대진단이라는 정책을 통하여 재난의 사전 예방 기능의 강화와 민간 전문 인력과 안전 전문가의 협업에 의한 점점 강화, 사후 재난 발생 시 대응 기준의 마련 등 많은 부문에서 개선이 진행 중에 있다.

이러한 노력의 일환으로써, 해양에서의 다중이용선박에 대한 안전 확보와 재난관리에서의 국가적 책무라는 점에서 특례법을 통하여 신속한 현장 기능이 확보되어야 함은 절실한 현실이다.

< 부 록 > 1. 다중이용선박 안전관리에 관한 특별법(안)

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 해양사고 등 재난이나 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·재산을 보호하기 위하여 다중이용선박의 안전 설비와 운항 등 필요한 사항을 정함으로써 해양에서의 안전과 질서를 확보함을 그 목적으로 한다.

제2조 (정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ‘다중이용선박’이란 불특정 다수인이 이용하는 선박 중 해양사고 등 재난발생시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 것으로서 대통령령이 정하는 선박을 말한다.

2. ‘다중이용선박업’이란 「해운법」, 「유선 및 도선 사업법」, 「낙시 관리 및 육성법」, 「수상레저안전법」에서 정하는 사업을 말한다.

3. ‘안전관리계획’이란 다중이용선박 등에 대한 사고 및 재난에 대비하여 인적·물적 자원의 효율적인 관리를 통하여 피해를 최소화하는 계획을 말한다.

4. ‘안전시설 등’이란 다중이용선박 및 그 사업과 관련하여 재해를 막기 위하여 설치한 시설을 말한다.

5. ‘운항규칙’이란 다중이용선박의 안전운항을 위하여 규칙화한 운항 방법을 말한다.

6. ‘해상교통관제’란 다중이용선박의 영업 구역 내에서 선박교통의 안전 및 효율성을 증진하고 해양환경과 해양시설을 보호하기 위하여 선박의 위치를 탐지하고 선박과 통신할 수 있는 설비를 설치·운영함으로써 선박의 동정을 관찰하며 선박에 대하여 안전에 관한 정보를 제공하는 것을 말한다.

7. ‘선박위치 발신장치’란 선박의 안전운항을 확보하고 해양사고 발생 시 신속한 대응을 위하여 선박의 위치를 자동으로 발신하는 장치를 말한다.

8. ‘위치보고’란 다중이용선박이 영업 중 그 선박의 위치를 신고기관에

보고하는 것을 말한다.

9. ‘레저선박’이란 「수상레저안전법」상 동력수상레저기구 중에서 모터 보트, 세일링요트, 수상오토바이, 고무보트를 말한다.

② 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 제1항에서 규정하는 것을 제외하고는 「해운법」, 「유선 및 도선 사업법」, 「낚시 관리 및 육성법」, 「수상레저안전법」에서 정하는 바에 따른다.

제3조 (적용범위) 이 법은 다음 각 호의 수면 등에 적용한다.

1. 바다.
2. 「유선 및 도선 사업법」 제8조 제1항에 따른 영업 구역.
3. 「낚시 관리 및 육성법」 제3조에 따른 적용 범위 해수면.
4. 「수상레저안전법」 제2조에 따른 해수면.

제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 불특정 다수가 이용하는 다중이용선박의 안전설비 등의 설치·유지 및 안전관리에 필요한 시책을 마련하여야 한다.

② 다중이용선박을 운용하는 자(이하 “다중이용선박업주”)는 국가와 지방자치단체가 실시하는 다중이용선박의 안전관리 등에 관한 시책에 협조하여야 하며, 다중이용선박을 이용하는 사람을 해양사고 등 재난이나 그 밖의 위급한 상황으로부터 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 다중이용선박의 해양사고 등 재난에 대한 안전관리에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

제2장 다중이용선박의 안전관리 기본계획 등

제6조(안전관리 기본계획의 수립·시행 등) ① 해양경찰청장은 다중이용선박의 해양사고 등 재난이나 그 밖의 위급한 상황으로부터 인적·물적 피해의 감소, 안전기준의 개발, 자율적인 안전관리능력의 향상 등을 위하여 매 5년마다 다중이용선박의 안전관리 기본계획을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 다중이용선박의 안전에 관한 기본방향.
2. 다중이용선박의 자율적인 안전관리 촉진에 관한 사항.

3. 다중이용선박의 안전 관련 법령 정비 등 제도개선에 관한 사항.

4. 그 밖에 다중이용선박의 안전관리에 관하여 대통령령으로 정하는 사항.

③ 해양경찰청장은 제1항에 따라 수립된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 ‘시·도지사’라 한다)에게 통보하여야 한다.

④ 해양경찰청장은 기본계획을 수립하기 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요구받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 특별한 사유가 없으면 요구에 따라야 한다.

제7조(연도별 안전집행계획의 수립·시행 등) ① 지방해양경찰청장은 기본계획에 따라 매년 연도별 안전집행계획을 수립·시행하여야 하며, 해양경찰청장에게 보고하여야 한다.

② 지방해양경찰청장은 연도별 집행계획을 수립하기 위하여 필요하면 해당 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다.

이 경우 자료제출을 요구받은 시장·군수·구청장은 특별한 사유가 없으면 요구에 따라야 한다.

③ 집행계획의 수립 시기, 대상, 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 해양경찰청장은 연도별 안전집행계획 시행에 필요한 지도·감독을 할 수 있다.

제3장 안전관리 기준 및 안전검사 등

제8조(다중이용선박의 안전관리기준 등) ① 다중이용선박업주 및 다중이용선박업을 하려는 자는 사업장에 사업의 종류별로 대통령령이 정하는 기준에 적합한 선박과 시설·장비·인력을 갖추고 이를 유지·관리하여야 한다.

제9조(영업 구역 및 영업시간 등) ① 다중이용선박의 영업 구역은 선박의 톤수 및 성능에 따라 대통령령으로 정한다.

② 다중이용선박의 영업시간은 해 뜨기 전 30분부터 해 진 후 30분까지

로 한다.

다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 야간운항에 필요한 조명시설 등 안전 운항시설과 장비를 갖춘 경우에는 해 뜨기 전 30분 이전 또는 해 진 후 30분 이후에도 영업할 수 있다.

③ 제1항과 제2항은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 적용하지 아니한다.

1. 응급환자가 발생한 경우.
2. 공공의 목적으로 운항이 필요한 경우.

제10조(금지 구역의 지정 등) ① 해양경찰서장은 다중이용선박의 안전을 위하여 필요하다고 인정되면 다중이용선박의 운항 금지 구역을 지정할 수 있다.

② 누구든지 제1항에 따라 지정된 금지 구역에서는 다중이용선박을 운항 하여서는 아니 된다.

제11조(승선정원 및 적재중량 등의 기준) ① 관할 관청은 다중이용선박 중 「선박안전법」을 적용받지 아니하는 다중이용선박의 승선정원을 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 정한다.

② 관할 관청은 다중이용선박 중 「선박안전법」을 적용 받지 아니하는 다중이용선박의 적재 중량과 용량은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 정한다.

제12조(안전검사 등) ① 다중이용선박업주는 「선박안전법」을 적용받지 아니하는 다중이용선박(비상구조선을 포함한다)에 대하여 관할 관청의 안전 검사를 받아야 한다.

② 제1항에 따른 안전검사의 시기·절차·검사기준 및 수수료 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 안전검사 시 관할 관청은 한국해양교통안전공단 등 검사전문 기관과 합동으로 실시할 수 있다.

제13조(인명구조용 장비의 비치 등) ① 다중이용선박업주는 영업 중 다중이용선박 사고 시 대비할 수 있는 인명구조용 장비와 인명구조요원을 배치 하여야 한다.

② 제1항의 인명구조용 장비의 기준과 인명구조요원의 자격 및 배치 기준은 대통령령으로 정한다.

제14조(선원의 정원·자격 및 명부 등) ① 「선박직원법」을 적용받지 아니하는 다중이용선박 선원의 정원 및 자격 기준은 해양수산부령으로 정한다.

② 다중이용선박업주는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 선박 안에 선원의 명부를 작성하여 게시하여야 한다.

제15조(다중이용선박업주 등의 안전교육) ① 다중이용선박업주, 선원, 그 밖의 종사자는 대통령령이 정하는 바에 따라 다중이용선박의 안전 운항에 필요한 교육을 이수하여야 한다.

② 다중이용선박업주는 선원 및 그 종사자가 교육을 이수하는데 필요한 조치를 하고, 교육을 이수하지 아니한 선원 및 그 종사자를 근무하게 하여서는 아니 된다.

제16조(선원 등의 비상상황 대비 훈련) ① 다중이용선박업주는 다중이용선박에 승선하는 다음 각 호의 사람(「선원법」 제15조 제1항에 따라 비상시에 대비한 훈련을 받은 사람은 제외 한다)에 대하여 비상상황 대비훈련을 실시하여야 한다.

1. 선원.
2. 그 밖의 종사자.

② 제1항에 따른 비상상황 대비 훈련의 종류, 주기 등 실시에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

제17조 (피난 안내도의 비치 또는 피난 안내 영상물의 상영) ① 다중이용선박업주는 해양사고 등 재난이나 그 밖의 위급한 상황의 발생 시 이용객들이 안전하게 피난할 수 있도록 피난 통로, 피난 설비 및 사용법 등이 표시되어 있는 피난 안내도를 갖추어 두거나 피난 안내에 관한 영상물을 상영하여야 한다.

② 제1항에 따라 피난 안내도를 갖추어 두거나 피난 안내도에 관한 영상물을 상영하여야 하는 대상, 피난 안내도를 갖추어야 하는 위치, 피난 안내에 관한 영상물의 상영시간, 피난 안내도 및 피난 안내에 관한 영상물에 포함되어야 할 내용과 그 밖의 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

제18조(안전시설 등에 대한 점검 등) 관할 관청은 다중이용선박의 안전운항과 위해방지를 위하여 관계 공무원으로 하여금 다중이용선박에 대하여 검사 또는 안전점검을 하도록 하여야 하며, 관계인에게 필요한 질문 또는 보고를 하게하거나 장부 등을 검사하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 안전점검 대상 항목과 그 밖에 안전점검에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따라 검사 등을 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여 주어야 한다.

제4장 안전운항 의무 및 준수사항 등

제19조(안전운항 의무 등) ① 다중이용선박업주 및 종사자는 다중이용선박의 안전을 점검하고 기상상태를 확인하는 등 안전운항에 필요한 조치를 하여야 하며, 승객에게 위해가 없도록 수면의 상황에 따라 안전하게 다중이용선박을 조종하여야 한다.

② 다중이용선박업주 및 선원은 안전운항을 위하여 다중이용선박에 승선한 승선자 전원에게 구명동의를 착용하도록 하여야 한다.

이 경우 승객이 구명동의를 착용하지 아니하면 승선을 거부할 수 있다.

다만, 선박의 규모와 기상상태 등에 따라 그러하지 아니할 수 있다.

③ 다중이용선박업주 및 선원은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 정원을 초과하여 승선하게 하는 행위.
2. 정당한 사유 없이 운항을 기피하는 행위.
3. 영업시간 외에 항행하거나 영업 구역 및 항행구역 외에서 항행하는 행위.
4. 대통령령으로 정하는 폭발물·인화 물질 등 위험물을 일반 승객과 함께 반입하거나 운송하는 행위.
5. 해상에 유류·분뇨·폐기물을 버리는 행위.
6. 다중이용선박 운항 중 구명동의, 구명부환 등 인명구조용 장비나 설비에 잠금장치를 하는 행위.
7. 그 밖에 필요하다고 인정되는 안전에 관한 사항으로 안전점검 시 지적된 항목.

제20조(승객의 준수사항) ① 다중이용선박의 승객은 안전수칙을 준수하고, 운항질서의 유지 및 위해방지를 위한 주의를 다하여야 한다.

② 다중이용선박의 승객은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 정원을 초과하여 승선을 요구하는 행위.
2. 다중이용선박업자, 선원, 그 밖의 종사자의 구명동의 착용지시나 그 밖의 안전운항 및 위해방지를 위한 주의사항 또는 지시사항을 위반하는 행위.
3. 인명구조용 장비나 그 밖의 다중이용선박 설비를 파손하여 그 효용을 해치는 행위.
4. 조타실, 기관실 등 선장이 지정하는 승객 출입 금지장소에 선장 또는 그 밖의 종사자의 허락 없이 출입하는 행위.
5. 도박, 고성방가 또는 음란행위 등 공공질서와 선량한 풍속을 해치는 행위.
6. 해상에 분뇨, 쓰레기 등을 버리는 행위.

제21조(안전 운항을 위한 개선명령 등) ① 관할 관청은 다중이용선박의 안전사고 예방과 공공복리의 증진을 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 다중이용선박업주에게 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다

1. 승선정원이나 적재 중량 또는 용량의 제한.
2. 영업시간 또는 운항횟수의 제한.
3. 영업 구역의 제한 또는 영업의 일시 정지.
4. 다중이용선박의 개선·변경 명령 및 원상복구.
5. 운항 약관의 변경 또는 사업면허 발급 시 붙인 조건의 이행.
6. 다중이용선박과 안전시설 등에 대한 점검 시 지적·개선사항.
7. 그 밖의 안전사고 예방을 위하여 필요한 사항.

제22조(운항규칙) ① 해상 항행 선박이 항행을 계속할 수 없는 하천·호소 등 「해사안전법」을 적용받지 아니하는 수면에서의 다중이용선박의 운항규칙에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 다중이용선박업주와 선원은 제1항에 따른 운항규칙을 준수하여야 한다.

제23조(운항 속도 등의 제한) ① 다중이용선박은 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제17조 제1항에 따른 무역항의 수상구역 또는 부근에서는 동법 제17조 제3항에 따라 고시된 항행 최고속력의 범위에서 항행하여

야 한다.

② 「기상법」에 따라 저시정 발표 시 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제17조 제3항에 따라 고시된 항행 최고속력의 범위에서 감속하여 안전한 속력으로 항행하여야 한다.

③ 감속한 안전속력의 기준과 정도는 해양경찰청장이 정한다.

제24조(술에 취한 상태에서의 조종 금지 등) ① 다중이용선박업주 및 선원은 술에 취한 상태에서 다중이용선박을 조종하거나 술에 취한 상태에 있는 다중이용선박업주 또는 선원에게 다중이용선박을 조종하게 하여서는 아니 된다.

이 경우 “술에 취한 상태”란 「해사안전법」 제41조 제5항에 따른 술에 취한 상태를 말한다.

② 다음 각 호에 해당하는 사람(이하 이 조에서 ‘관계 공무원’이라 한다)은 다중이용선박업주 및 선원은 제1항을 위반하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 술에 취하였는지를 측정할 수 있다.

이 경우 다중이용선박업주 및 선원은 그 측정에 따라야 한다.

1. 경찰공무원.

2. 시·군·구 소속 공무원 중 수상안전업무에 종사하는 사람.

③ 제2항에 따라 관계 공무원(근무복을 착용한 경찰공무원은 제외한다)이 술에 취하였는지 여부를 측정하는 때에는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 해당 다중이용선박업주 및 선원에게 보여 주어야 한다.

④ 제2항에 따른 측정의 결과에 불복하는 다중이용선박업주 및 선원에 대하여는 해당 다중이용선박업주 및 선원의 동의를 받아 혈액채취 등의 방법으로 다시 측정할 수 있다.

⑤ 관계 공무원은 다중이용선박업주 또는 선원이 제2항 또는 제4항에 따른 측정결과가 제1항 후단에 따른 술에 취한 상태에 해당하는 경우에는 해당 다중이용선박업주 또는 선원에 대하여 조종·승선 제한 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제25조(약물복용의 상태에서 조종 금지) 다중이용선박업주 및 선원은 약물복용의 상태에서 다중이용선박을 조종하거나 약물복용 상태에 있는 다중

이용선박업주 또는 선원에게 다중이용선박을 조종하게 하여서는 아니 된다.

이 경우 ‘약물복용의 상태’란 「마약류 관리에 관한 법률」 제2조에 따른 마약·향정신성의약품·대마, 또는 「화학물질 관리법」 제22조에 따른 환각물질의 영향으로 정상적인 조종을 할 수 없는 우려가 있는 경우를 말한다.

제26조(사고 발생 시의 인명구조 의무) 다중이용선박업주와 선원은 선박이 전복·충돌하거나 그 밖에 영업 구역에서 사고가 발생한 때에는 인명구조에 필요한 조치를 하여야 한다.

제27조(사고 발생의 보고) ① 다중이용선박업주와 선원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 관할 해양경찰서장에게 그 사실을 지체 없이 보고하여 하여야 한다.

1. 승객이 사망하거나 실종 되었을 경우.
2. 충돌, 좌초 또는 그 밖의 사고로 인하여 선체가 심하게 손상되는 등 선박 운항에 장애가 생긴 경우.
3. 교량, 수리시설, 입표, 호안, 그 밖에 수면에 설치된 인공구조물을 파손한 경우.

② 제1항에 따른 보고를 받은 해양경찰서장은 지체 없이 지방해양경찰청장에게 이를 보고하고 인명구조 등 사고 수습을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

제28조(선박위치 발신 장치) ① 선박의 안전 운항을 확보하고 해양사고 발생 시 신속한 구조를 위하여 해양수산부령이 정하는 다중이용선박의 소유자는 선박의 위치를 자동적으로 발신하는 장치(이하 “선박위치 발신 장치”라 한다)를 갖추고 운항중 이를 작동하여야 한다.

② 제1항에 따른 다중이용선박의 소유자 또는 선장은 선박위치 발신 장치가 고장 나거나 이를 분실한 경우 지체 없이 그 사실을 관할 해양 경찰서장에게 신고한 후 해양수산부령으로 정한 기한 내에 선박위치 발신 장치를 정상 작동하기 위한 수리 또는 재설치 등의 조치를 하여야 한다.

③ 국가 또는 지방자치단체는 선박위치 발생 장치를 설치하는 다중이용선박의 소유자에 대하여 예산의 범위에서 그 설치비용의 전부 또는 일부를

지원할 수 있다.

④ 제2항에 따른 신고의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 해양경찰청장이 정한다.

제5장 해상교통 관제 등

제29조(해상교통 관제) ① 해양경찰청장은 「해사안전법」 제36조 제1항과 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제19조 제1항에 따른 ‘선박교통 관제구역’에서의 다중이용선박 영업 구역이 중첩되는 구역에서 선박교통 관제를 시행할 수 있다.

② 제1항에 따라 선박교통 관제를 시행하는 관제 구역에서는 다중이용선박의 선장은 선박교통 관제에 따라야 한다.

다만, 선박을 안전하게 운항할 수 없는 명백한 사유가 있는 경우에는 선박교통 관제에 따르지 아니할 수 있다.

③ 선장은 선박교통 관제에도 불구하고 그 선박의 안전 운항에 대한 책임을 면제받지 아니한다.

제30조(위치보고 등) ① 다중이용선박업주 및 선장은 영업 중 선박의 위치와 상태 및 승객의 안전 여부를 수협중앙회 소속 어업정보통신국에 보고하여야 한다.

제31조(보험 등에의 가입) ① 다중이용선박업주는 대통령령으로 정하는 바에 따라 승객, 선원 그 밖의 종사자의 피해 보상을 위하여 보험 또는 공제에 가입하여야 한다.

② 제1항에 따른 보험 또는 공제의 가입 금액 및 가입 시기 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6장 벌 칙 등

제32조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제12조 제1항을 위반하여 다중이용선박업주는 관할 관청의 안전검사를 받지 아니한 자.
2. 제24조 제1항을 위반하여 다중이용선박업주 및 선원은 술에 취한 상

태에서 다중이용선박을 조종하거나 술에 취한 상태에 있는 다중이용선박업주 또는 선원에게 다중이용선박을 조종하게 한 자.

3. 제25조 제1항을 위반하여 다중이용선박업주 및 선원은 약물 복용의 상태에서 다중이용선박을 조종하거나 약물 복용의 상태에 있는 다중이용선박업주 또는 선원에게 다중이용선박을 조종하게 한 자.

제33조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 6개월 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제19조 제1항을 위반하여 다중이용선박업주 및 종사자는 안전 운항 의무를 위반한 자.

2. 제21조 제1항을 위반하여 다중이용선박업주의 안전 운항을 위한 개선 명령을 위반하거나 거부한 자.

3. 제22조 제2항을 위반하여 다중이용선박업주 및 선원은 동법 제1항에 따른 운항규칙을 위반한 자.

4. 제23조 제1항 또는 제2항을 위반하여 다중이용선박업주 및 선원은 운항 속력 등의 제한을 위반한 자.

5. 제26조를 위반하여 다중이용선박업주와 선원은 영업 구역 내에서 사고 발생 시 인명구조에 필요한 조치를 하지 아니한 자.

6. 제27조 제1항을 위반하여 다중이용선박업주와 선원은 해양사고 발생 시 보고를 하지 아니한 자.

제34조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제32조 또는 제33조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다.

다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니한다.

제35조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 300만원 이하의 과태료를 부과 한다.

1. 제9조 제2항을 위반하여 영업 구역 및 영업시간을 위반한 자.

2. 제10조 제2항을 위반하여 금지 수역을 위반한 자.
 3. 제14조 제1항 또는 제2항을 위반하여 선원의 정원·자격을 위반한 자.
 4. 제15조 제1항을 위반하여 안전교육을 받지 아니한 자.
 5. 제16조 제1항을 위반하여 비상상황 대비 훈련을 아니한 자.
 6. 제17조 제1항을 위반하여 피난 안내도의 비치 또는 피난 안내 영상물의 상영을 위반한 자.
 7. 제28조 제1항을 위반하여 선박위치 발신 장치를 설치하지 아니하거나 운항 중 작동하지 아니한 자.
 8. 제29조 제2항을 위반하여 선박교통 관제에 위반한 자.
 9. 제30조 제1항을 위반하여 영업 중 위치보고를 하지 아니한 자.
 10. 제31조 제1항을 위반하여 승객 또는 선원 그 밖의 종사자의 피해 보상을 위한 보험 또는 공제에 가입하지 아니한 자.
- ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양경찰청장, 지방해양경찰청장 또는 해양경찰서장이 부과·징수 한다.

